

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DES MOYENS CONSTITUTIONNELS

DE LIMITER LES

POUVOIRS D'ENGAGEMENT DE DÉPENSES

DU PARLEMENT

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

le 15 Décembre 1934, à 14 heures

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

PAR

Jacques LABOULBÈNE

Lauréat des Facultés

Diplômé de l'Ecole des Sciences Politiques

Président	M. MESTRE, professeur
Suffragants.....	MM. JÈZE, professeur
	J. BARTHÉLÉMY, professeur

BORDEAUX
IMPRIMERIE J. PECHADE

18 et 20, Rue Margaux

—
1934

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DES MOYENS CONSTITUTIONNELS

DE LIMITER LES

POUVOIRS D'ENGAGEMENT DE DÉPENSES

DU PARLEMENT

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

le 15 Décembre 1934, à 14 heures

PAR

Jacques LABOULBÈNE

Lauréat des Facultés

Diplômé de l'Ecole des Sciences Politiques

Président

M. MESTRE, *professeur*

Suffragants.....

MM. JÈZE, *professeur*.

J. BARTHÉLÉMY, *professeur*.

BORDEAUX

IMPRIMERIE J. PECHADE

18 et 20, Rue Margaux

1934

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être
considérées comme propres à leurs auteurs.



THÈSE
POUR LE DOCTORAT

MEIS ET AMICIS

DES
MOYENS CONSTITUTIONNELS
DE LIMITER
LES POUVOIRS D'ENGAGEMENT DE DÉPENSES
DU PARLEMENT

INTRODUCTION

L'année 1933 aura vu l'une des périodes les plus critiques pour les finances françaises depuis 1914 : anémie de l'économie nationale, chute de la balance commerciale, crise de trésorerie, embarras budgétaires, se sont greffés les uns sur les autres, amenant un malaise dénoncé de tous côtés, et assez grave pour réclamer des remèdes agissants. Revues, articles, discours politiques ou conférences privées, firent selon leur compétence le tour du problème et malgré la divergence des vues se recontrèrent sur une opinion commune : le mal le plus immédiatement, sinon le plus facilement guérissable, et le plus urgent à soigner était pour tous le déséquilibre du budget ; sans le rétablissement de cet équilibre aucune mesure sérieuse ne pourrait être prise qui assurât une bonne santé continue de l'économie générale française. En effet, comment espérer avoir des finances saines sans avoir d'abord un budget

sain ? « La situation budgétaire, dit M. Reboud (1), engendre la confiance : plus d'inflation (et nous avons vu en 1926, les résultats de cette méthode encore préconisée par certains socialistes) pas de surcharges d'impôts, les capitaux nationaux qui avaient fui à l'extérieur rentrent, les capitaux étrangers viennent se placer chez nous et porter un surcroît d'activité aux industries du pays dont ils s'écartaient. »

L'équilibre du budget est le point essentiel de tout assainissement financier (2). C'est ce qu'a compris le ministère formé par M. Doumergue en Février 1934, sur la base de l'union nationale, et qui s'était donné pour but de ramener la confiance chez les créanciers de l'Etat. Le ministère Flandin a les mêmes ambitions. Ils y ont réussi grâce à la relative bonne volonté du Parlement et au concours de tout un peuple. Mais ce qui a été acquis cette année par des moyens d'exception, ne pourra être tenté trop souvent.

Il convient donc de prévoir des mesures d'assainissement durables et de préparer l'avenir.

De nombreux remèdes ont alors été proposés pour revenir à de bonnes finances par un budget en ordre. Parmi ces remèdes, l'un des premiers ordonné a été la limitation des dépenses de l'Etat.

On ne peut évidemment rétablir le budget dans un équilibre stable qu'en diminuant les dépenses de tous ordres inscrites chaque année dans la loi de finances et qui n'ont

(1) REBOUD : *Précis d'Economie Politique*.

(2) « Répétons — porte le rapport du 4 Avril 1934 au Président de la République — qu'on ne peut dépenser que ce que l'on reçoit. La dépense doit être abaissée au niveau des recettes ». (*J. Of.* du 5 Avril 1934).

cessé de croître jusqu'en 1933 (3), ou bien, si les compressions réclament des gouvernants un trop grand courage, augmenter les crédits destinés à faire face à ces dépenses, c'est-à-dire les impôts et les emprunts. Or, la politique d'emprunts est dans ses conséquences lointaines dangereuse pour un pays; elle a du reste été largement exploitée ces dernières années, et le vote d'impôts nouveaux devient impossible en pleine crise de mévente et pourtant de vie encore chère, de diminution des recettes des particuliers, et de lourde fiscalité; il ne reste à pratiquer qu'une politique d'économie. Des hommes aussi différents que MM. Liesse (*Journal des Débats*), P. Raynaud, Caillaux, Regnier, Bonnet l'ont reconnu. C'est aussi dans ce but, que plusieurs conférences financières ont été tenues au mois de Mars 1934 entre les anciens ministres des finances, membres du gouvernement Doumergue, pour trouver le moyen de réaliser cette déflation de dépenses dont on parle tant.

Les consultants de notre situation en 1933 avaient raison de préconiser avant toute chose la diminution des dépenses de l'État.

Celles-ci n'ont cessé de croître, depuis la Restauration et surtout depuis la fin du XIX^e siècle. Les unes ont été rendues fatales par les énormes charges nées de la guerre, et de l'après guerre. D'autres, et nous y reviendrons, sont nées de la mauvaise politique, suivie dans tous les pays, et particulièrement en France, où l'on s'est laissé entraîner à l'excès vers les dépenses dites productives ou les mesures démagogiques. Nous n'aurons pas à nous préoccu-

(3) M. CAILLAUX a pourtant fait remarquer qu'elles avaient été réduites dans le projet de budget 1933-34. Le rapport au Président de la République du 4 Avril 1934 remarque que le dernier budget en équilibre a été celui de 1929-30. Tous les suivants ont été en déficit.

per de ces raisons. La dernière cause de l'augmentation des dépenses réside, par contre, dans les mauvaises méthodes en vigueur au Parlement. C'est ici que l'on peut, semble-t-il, le mieux porter un remède aux maux existants; après avoir admis, comme semble l'avoir fait le ministère actuel, le principe de l'économie, il faudra trouver de meilleurs moyens de le réaliser. C'est alors qu'interviendra le facteur capital des droits exagérés laissés aux représentants de la Nation dans la proposition des dépenses. Nous verrons en effet que dans la Constitution de 1875, qui nous régit, les droits et les pouvoirs d'initiative des Chambres en matière budgétaire sont très grands en ce qui concerne les dépenses, qui nous occupent particulièrement. Ils ont été reconnus aux assemblées élues depuis la Révolution. *L'initiative étant le droit de faire en premier certaines propositions législatives*, les Constituants depuis 1789 — si l'on excepte l'Empire — ont pensé qu'il convenait de reconnaître ce droit à la Nation, puisque tous les pouvoirs résident en Elle et qu'en régime représentatif elle doit avoir la possibilité de les exercer librement par ses élus. Et certes, si l'on admet intégralement cette théorie en ce qui concerne les lois intéressant une matière quelconque, il convient, semble-t-il, plus encore lorsqu'il s'agit de lois de finances, de réserver le plus grand pouvoir d'initiative aux représentants de la collectivité, débitrice des impôts, et bénéficiaire, par contre, de la bonne marche des services publics.

Depuis la Révolution, le Parlement qui décide au nom de la Nation, a donc été le gestionnaire des finances. On ne lui a jamais (sauf sous l'Empire) dénié ce droit de consentir les crédits nécessaires à la vie du pays. On a seulement parfois justement proposé de le réglementer.

Mais en ce qui concerne les dépenses dont l'étude fonde notre sujet propre, il en a été autrement au long du XIX^e siècle avant d'arriver aux derniers projets, dans lesquels certains publicistes envisagent la suppression pure et simple du droit pour le Parlement d'engager les dépenses annuelles. Là réside, peut-être, la bonne méthode qu'on peut espérer voir réaliser par le second ministère de trêve et de labeur, qui gouverne actuellement la France.

Nous verrons au cours de cette étude les raisons sérieuses qui ont pu pousser d'excellents esprits à proposer une mesure aussi radicale que la suppression des pouvoirs dépensiers des Parlementaires. Nous aurons alors l'occasion d'exposer les abus de l'initiative des élus en matière de dépenses publiques et les causes de ces erreurs, dont nous avons déjà dit un mot. Nous ne pouvons dès l'abord et dans cette courte introduction analyser le mal et ses remèdes. Nous avons seulement voulu indiquer dès maintenant l'intérêt actuel du travail que nous entreprenons.

Nous étudierons donc, dans une première partie, l'histoire de ce droit d'initiative du Parlement en matière de dépenses et les raisons qui ont conduit à les lui reconnaître.

Dans une seconde partie, nous verrons combien les pouvoirs très larges accordés en cette matière à la Chambre des Députés ont pu causer d'abus, et les remèdes insuffisants, d'après nous, qui ont été appliqués au mal; les résultats qui ont été ainsi obtenus en France et à l'Etranger. Et nous proposerons en troisième lieu une réforme qui nous semble plus utile, suivant en cela les auteurs qui voient dans l'initiative du Parlement, en matière de dépenses, une cause d'affaiblissement de nos finances.

PREMIERE PARTIE

HISTORIQUE DU DROIT D'ENGAGEMENT DES DEPENSES

SECTION I

Droit d'initiative sous l'ancienne Monarchie.

L'initiative parlementaire en matière de dépenses remonte, avons-nous dit, comme toute initiative législative populaire, à 1789. Auparavant les systèmes existants étaient très éloignés de celui que nous connaissons aujourd'hui.

Sous la Monarchie Française, le roi seul avait l'initiative des lois, donc le droit de régler les finances de l'Etat, tant en matière de recettes, qu'en matière de dépenses. Au début du « règne » le roi vit des revenus de ses domaines comme un simple seigneur : il ne percevait pas d'impôts proprement dits. Ce n'est que plus tard qu'il fera appel aux ressources de ses sujets ; mais jamais aucune représentation populaire, convoquée régulièrement, ou pouvant se réunir de plein droit, ne viendra limiter le pouvoir royal, et encore moins proposer formellement les lois engageant les dépenses de la Nation.

§ 1. — LES ETATS GÉNÉRAUX.

Il existait cependant deux institutions : les Etats Généraux et les Parlements qui auraient pu ou voulu remplir auprès du souverain le rôle imparti au Parlement anglais, dès l'ancienne histoire, et plus tard, aux assemblées élues

nées de la Révolution de 1789 (4). Après du monarque, et sans empiéter sur les prérogatives nécessaires de la Couronne, les Etats généraux ou les Parlements auraient pu connaître la possibilité de mettre un obstacle aux désirs parfois dispendieux du Roi et faire sanctionner les justes revendications du pays. C'eût été là, s'ils avaient réussi, comme une ébauche de régime représentatif. Mais jamais ils ne parvinrent à ce stade. A plusieurs reprises cependant le régime représentatif fut sur le point de se dessiner. Après la défaite de Poitiers, par exemple, de 1357 à 1358, aux Etats de Blois de 1575 à 1588, l'Assemblée des Trois Ordres fit des efforts pour se faire accorder le droit d'initiative législative. Ces tentatives furent vaines. Les Etats étaient faibles, irrégulièrement convoqués, ils ne pouvaient non plus que la *Curia regis* dont ils étaient sortis, jouer un rôle décisif en matière de lois. Certes ils avaient une attribution délibérative, qui était justement le vote de subsides et le consentement des impôts que le Roi leur demandait, mais ils ne prévoyaient point le chiffre de la dépense à faire ou de la recette à lever pour couvrir cette dépense ; ils se contentaient de donner leur assentiment aux impôts à percevoir. Si parfois ils firent montre d'initiative financière, cette initiative demeura toujours indicative et consultative, elle n'engageait pas le Roi. Les Etats n'obtinrent même pas le droit d'exiger du monarque une réponse avant l'époque fixée pour la séparation des députés. Ces assemblées de trois ordres n'eurent finalement qu'un rôle timide ; elles formulaient des doléances que le Roi écoutait afin de bien disposer les députés et d'obtenir ainsi plus facilement les subsides dont il avait besoin. et il ne se

(4) DECLAREUIL : *Histoire du Droit public français.*

STOURM : *Les Finances de l'Ancien Régime et de la Révolution.*

croyait jamais lié par ses promesses. A partir de Louis XI (1468) l'on s'en remit à la Royauté du soin de juger l'utilité des dépenses et l'on abdiqua tous pouvoirs devant son « bon plaisir ». Jamais donc durant la période des Etats Généraux le droit d'initiative ne fut reconnu aux représentants de la Nation. A partir du XV^e siècle on demeura attaché à la doctrine de Loyseau : « A mon avis il ne faut douter qu'en France nostre Roy puisse faire des levées de deniers sans le consentement des Etats. » En tous cas jamais les Etats généraux ne s'occuperont de l'emploi des subsides.

§ 2. — RÉGIME DIFFÉRENT SOUS L'ANCIENNE MONARCHIE ANGLAISE.

C'est là que résidait la grande différence avec les institutions anglaises anciennes. Les Anglais, écrit M. Hauriou, ont coutume de dire que leur régime constitutionnel est le prolongement de leurs libertés individuelles (5). Cette opinion est exacte. Les barons anglais ont conquis une à une leurs libertés. En 1215 déjà les barons obtiennent de Jean-sans-Terre la Grande Charte qui stipule que les impôts ne pourront être levés sans le consentement du commun conseil du Royaume. Cette idée du droit pour les représentants de la Nation de consentir l'impôt était « ancrée au cœur de tous les Anglais » écrit Macaulay (6). C'est elle qui devait permettre tous les progrès libéraux à venir. En 1297, par le *statutum de tallagio non concendo*, est édictée la vieille règle du libre vote des impôts. Plus tard le *Bill of rigts* empêche toute levée de subsides sans le

(5) HAURIOU : *Précis de Droit Constitutionnel*.

(6) MACAULAY : *Histoire d'Angleterre*.

consentement du Parlement. Mais c'est la Révolution de 1688 qui fait franchir le plus grand pas aux droits de la Nation. Jusque là le Roi pouvait dépenser les revenus à lui accordés, comme il l'entendait. Au contraire la « glorieuse Révolution » distingue les dépenses publiques et les dépenses personnelles du monarque. On alloue au Roi une somme fixée pour soutenir son état royal. On décide par contre que toutes dépenses de la marine, de l'armée et de l'artillerie seraient chaque année soumises à la Chambre des Communes. On faisait ainsi passer le pouvoir à cette Chambre qui désormais tenant les « cordons de la bourse » tenait le plus sûr moyen de faire pression comme elle l'entendrait sur le gouvernement. Cet acte fut le plus important peut-être de la Révolution de 1688.

§ 3. — LES PARLEMENTS.

En France nous ne connaissons rien de pareil jusqu'en 1789. En effet, à la période des Etats Généraux succède la période des Parlements. Les Parlements étaient des cours souveraines de justice appelées à dire le droit et à trancher en dernier ressort, ou par privilège, certains procès. Ils devaient en outre enregistrer les lois pour les rendre applicables et tiraient de là, le droit de faire au Roi des remontrances. Ils n'avaient donc malgré leur désir de l'obtenir, aucun pouvoir proprement financier ; mais indirectement en refusant d'enregistrer les lois de finances présentées par le Roi ou en faisant au souverain des remontrances sur la façon dont s'exerçait son administration, ils pouvaient paralyser quelque temps les engagements de dépenses inclus dans une loi. Ce n'était point là un droit d'initiative mais de contrôle, et du reste ce contrôle était sans grande portée puisqu'un lit de justice pouvait tou-

jours réduire la résistance des Parlementaires.

Au XVIII^e siècle, en l'absence des Etats Généraux non convoqués depuis Richelieu, les Parlements tentèrent de devenir les porte-voix de l'opinion publique. Ils ne furent jamais des représentants autorisés du Pays, qui eussent pu surtout faire au Roi des propositions sur les dépenses à engager. En matière d'impôt singulièrement, leur égoïsme de classe donna le plus souvent de mauvais résultats.

Il ne faudrait pas croire, au demeurant, que pendant la période monarchique les pouvoirs du Roi furent toujours privatifs des libertés locales ou individuelles. La vérité est toute différente. Malheureusement une étude aussi rapide ne nous permet pas d'entrer dans ces détails d'exception et n'autorise de notre part qu'une vue assez synthétique des institutions.

SECTION II

Le droit d'initiative et la Révolution Française

Le droit d'initiative financière allait être par contre reconnu, et de façon exclusive, aux représentants élus de la Nation, à la Révolution Française. Désormais le Roi n'aura plus, comme antérieurement et seul, le droit le plus large d'initiative en matière de crédits ou de dépenses, il n'aura même pas le droit d'initiative de concert avec les députés du Pays. L'initiative législative, l'initiative financière sont laissées aux seuls représentants. Le XIX^e siècle verra la lutte entre les deux pouvoirs, Exécutif et Législatif, pour se faire reconnaître un droit absolu et exclusif d'initiative et après des alternatives de victoires et de défaites pour l'un et l'autre pouvoir, l'établissement d'un droit d'initiative également partagé entre le Gouvernement et le Par-

lement. En présentant cette étude historique dans de très grandes lignes nous devons souvent confondre le droit au vote des impôts et le droit à l'établissement des dépenses. Jusqu'à la Restauration la discrimination ne fut point faite franchement par les lois constitutionnelles. Les Constitutions ne parlent presque jamais de dépenses. Le plus souvent même il n'est pas fait mention d'initiative financière proprement dite ; il faut tirer la réglementation propre aux finances de ce qui est dit pour l'initiative des lois en général. Par contre lors de certains débats soutenus sous la Restauration et avec les lois de 1875 nous nous retrouverons au cœur même de notre sujet.

Sous la Révolution, et pour ne point mentir à cette règle, nous allons voir que, si la proposition des lois en matière d'impôts a été généralement sanctionnée, aucune institution solide n'a été proposée en matière de dépenses.

§ 1. — LE DROIT D'INITIATIVE DANS LA CONSTITUTION DE 1791.

La 1^{re} Constitution révolutionnaire de 1791, dit dans son chapitre III, art. 1, que « la Constitution délègue exclusivement au corps législatif les pouvoirs et fonctions ci-après : 1^o de proposer les lois... » (7). Il n'y avait qu'une seule exception : le Roi (art. 1^{er} 8^o du chapitre III) pouvait proposer les lois en ce qui concernait les armées de terre et de mer. Mais en matière financière le Roi n'avait aucune initiative. Ses ministres avaient été privés aussi de toute autorité en matière législative par suite des décisions passées dans la Constitution de 1791, malgré les efforts contraires de Mirabeau, et posant en principe que

(7) DUGUIT et MONNIER : *Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*.

les fonctions de membre de la législature et celles de ministre étaient incompatibles.

Naturellement une pareille omnipotence des représentants et une impuissance aussi totale du Pouvoir exécutif ne pouvaient aller sans préjudice grave pour la législation et les finances du Pays en particulier. Mais on avait craint, en donnant le pouvoir d'initiative également au Gouvernement et à l'assemblée, de rendre trop d'autorité au pouvoir royal qu'on voulait affaiblir. Du reste l'article I^{er} du Chapitre III de la Constitution n'avait pas été voté sans discussion. Necker revendiquant l'initiative royale, ou tout au moins un droit efficace de sanction, n'avait-il pas écrit que si la réunion de deux opinions et de deux volontés (roi et assemblée) furent jamais plus nécessaires pour la confection des lois nationales, si cette réunion fut jamais sollicitée par le bien de l'Etat et l'intérêt du peuple, c'est surtout à l'institution et au choix de l'impôt que cette vérité mérite d'être appliquée. » (8).

L'opinion de Necker, sans danger pourtant pour les libertés nationales, fut rejetée par l'assemblée qui se rangea à l'avis de Barrère. Celui-ci prétendait que la Nation ou ses représentants « ne seraient point libres si la volonté du roi ou les systèmes des ministres précédaient, entravaient, ou influençaient la volonté nationale ». Le danger qui signalait Barrère n'était pas aussi redoutable puisque l'assemblée aurait toujours conservé le droit de rejeter les propositions royales et Louis XVI n'était sans doute pas un homme à présenter à la Constituante des projets de loi dangereux, fantaisistes, ou en matière financière inacceptables.

(8) NECKER : « *Le Pouvoir Exécutif des grands Etats* ».

Nous voyons donc que les dispositions constitutionnelles de 1791 n'ont point fait allusion au droit d'initiative en matière de dépenses. Seule est prévue l'initiative en matière d'impôts. Il en sera ainsi avons-nous dit jusqu'à 1814 inclusivement. Dans la pratique des choses et touchant à l'établissement des dépenses publiques et à leur gestion la Constituante se contenta d'empiéter sur le pouvoir exécutif dans des objets qui malgré l'article I du Chapitre III auraient dû demeurer de la compétence de celui-ci. Elle accapara la direction des ordonnancements et des paiements. Elle remit l'administration du Trésor à un comité placé sous ses ordres. Elle s'attribua le contrôle sur les comptes. C'était une méthode bien désordonnée, qui ne s'expliquait que par la méfiance envers Louis XVI.

§ 2. — LE DROIT D'INITIATIVE SOUS LES CONSTITUTIONS
GIRONDINE ET MONTAGNARDE.

Au reste la Constitution de 1791 n'eut qu'une existence éphémère (9). Elle fut remplacée par deux projets de constitution : la Constitution Girondine et la Constitution de 1793. Ces deux projets n'ont pas un intérêt capital au point de vue qui nous occupe ; ils montrent seulement de la part des assemblées révolutionnaires un esprit étrangement utopique et exagérément démocratique qui eut amené, si ces Constitutions étaient entrées en vigueur, un état financier plus lamentable encore que celui qui pendant toute la Révolution pesa sur les destinées de la France. Elles nous font connaître des institutions financières dangereuses, parce que trop libérales, et nous indiquent

(9) DUGUIT et MONNIER : *Op. cit.*

ainsi les excès dont nous devons nous garder. A ce point de vue elles nous intéressent.

On fit alors l'essai d'un gouvernement à la fois représentatif et démocratique. La représentation de la Nation telle que nous la concevons sans peine aujourd'hui à travers des organes élus n'était pas encore très bien comprise et gênait ces esprits logiques. Il semblait aux députés de la « Législative » que le peuple dans son ensemble, la Nation détentrice de tous les pouvoirs, puisqu'elle était souveraine, devait, le plus souvent possible, exercer directement la gestion des affaires communes. Certes, il y aurait une assemblée élue qui administrerait, gouvernerait et ferait les lois au nom du peuple et pour lui, mais cette assemblée n'étant qu'une émanation du Pays et pouvant de bonne foi aller contre les désirs intimes de celui-ci, il fallait associer autant que possible la collectivité tout entière au Gouvernement, ce mot étant pris dans son sens large.

D'où le texte de ces Constitutions :

1^o) La 1^{re}, la Constitution dite Girondine, est fort compliquée. En ce qui concerne l'initiative elle démontre pourtant à l'évidence que le plus grand pouvoir est donné au citoyen. L'article 1^{er} dit en effet : « Lorsqu'un citoyen croira utile ou nécessaire d'exciter la surveillance des représentants du peuple sur des actes de législation ou d'administration générale... il aura le droit de requérir le bureau de son assemblée primaire... » L'article III poursuit : « La réquisition pour avoir son effet devra être revêtue de l'approbation et de la signature de cinquante citoyens résidant dans l'arrondissement de la même assemblée primaire. » La proposition de loi populaire gravissait alors les différents échelons établis par la Constitution et arrivait devant la chambre des représentants qui pouvait na-

turellement la rejeter, comme l'assemblée inférieure. Mais alors l'universalité des assemblées primaires pouvait émettre un vœu contraire à l'opinion des députés et ce vote emportait renouvellement de l'Assemblée Législative. Au demeurant les choses n'étaient pas aussi simples dans la pratique et comportaient des atténuations aux dangers d'un tel système. Pourtant cette Constitution avait le grand tort de créer, au-dessous de l'assemblée elle-même, des corps élus très influents parce que très peuplés; peu compétents en matière d'initiative surtout financière et dépensiers.

2°) La Constitution de 1793 comprit l'erreur commise par les Girondins et se montra un peu moins utopique. Elle rendit le droit d'initiative à l'assemblée, il est vrai unique et omnipotente. L'article 53 de la Constitution dit en effet que le corps législatif propose les lois et rend les décrets. La loi n'était du reste que loi proposée. On créait à côté une sorte de referendum. La loi proposée est envoyée dans les communes, et si au bout de 40 jours dans la moitié plus un des départements le dixième des assemblées primaires de chacun d'eux n'a pas réclamé, le projet est déclaré accepté et devient obligatoire. C'est en somme la plus grande licence laissée au peuple, et les progrès sur la Constitution Girondine ne sont pas immenses : il est facile dès lors d'imaginer les abus qui seraient nés de l'application de ce projet, en matière de finances particulièrement.

§ 3. — LE DROIT D'INITIATIVE SOUS LE DIRECTOIRE.

Un des plus grands dangers de l'initiative réservée exclusivement au Corps législatif résidait surtout dans le fait que les assemblées révolutionnaires furent uniques par législature jusqu'à 1795 et ne virent donc jamais leurs

pouvoirs et leurs entraînements freinés par une autre assemblée, placée auprès d'elle, et douée des mêmes droits (10). Cette limitation réciproque des assemblées l'une par l'autre, existe aujourd'hui avec l'institution de la Chambre et du Sénat. L'erreur des premières Constitutions révolutionnaires fut comblée le 5 Fructidor, an III. Déjà, à la suite du projet des Girondins, Siéyès avait fait imprimer comme document une proposition de sectionnement du Corps législatif. Ce projet qui avait alors indigné la « Montagne » était devenu au contraire en 1795, cher à l'opinion publique effrayée des abus qu'elle avait vu commettre par l'assemblée unique. La commission de onze membres chargée de préparer le projet de constitution fit donc admettre, après de durs débats, le sectionnement du Corps législatif en Conseil des Anciens et Conseil des Cinq-Cents. Ce dernier Conseil eût seul le droit d'initiative des lois. Ses « résolutions » (ainsi appelait-on les projets votés par les Cinq-cents) étaient ensuite présentées au Conseil des Anciens qui ne pouvait qu'adopter ou rejeter en bloc le projet à lui soumis (11). Le pouvoir exécutif, confié à un Directoire, n'avait toujours pas le droit d'initiative. Il assurait seulement l'exécution des lois et décrets. Nous retrouvons ici l'erreur manifeste des Constituants révolutionnaires qui, par crainte de la dictature, surtout depuis Robespierre, compromettent le prestige gouvernemental au lieu de le réglementer, et sans doute la bonne législation. En matière financière l'abus était encore plus éclatant. Certes les Anciens pouvaient modérer l'emportement irréfléchi des Cinq-cents, mais le rejet en

(10) MATHIÈS : *L'Histoire de la Révolution Française*.

(11) DUGUIT et MONNIER.

bloc d'une résolution était un système peu pratique et, en fait, le rôle de la chambre haute fut rendu presque impossible. Souvent en effet il ne s'agissait point d'une dépense à écarter entièrement mais plutôt à réduire et, pour ce faire, les Anciens n'avaient aucun pouvoir.

Il y avait néanmoins, dans la division du Corps législatif en deux assemblées, un sérieux progrès pour l'avenir. L'opinion s'était rendu compte du danger de l'initiative exclusive fonctionnant dans une chambre unique. D'autre part, fait curieux, et que ne semble point permettre la Constitution de l'an III telle que nous venons de l'exposer, il existait dans cette Constitution qui refuse si expressément à l'Exécutif le droit de proposer les lois, un article 163 qui, en réalité accordait involontairement aux directeurs une véritable initiative. Le Directoire, dit cet article, peut en tous temps inviter par écrit le Conseil des Cinq-cents à prendre un objet en considération. Il peut lui proposer des mesures mais non des projets rédigés en forme de lois. Or comme le fait remarquer Necker dans son examen de la Constitution de l'an III, quelle différence subsiste-t-il le plus souvent entre ces propositions de mesure et de véritables projets de lois ? En fait les directeurs se trouvèrent investis indirectement d'un vrai droit d'initiative. Ils purent donc user de leur autorité. Ils le firent. Leur rôle fut-il heureux particulièrement en matière de finances ? La question est différente. L'histoire financière de cette période, connue de tous, fut évidemment l'un des plus tristes pour nos finances. Elle est restée comme un exemple toujours cité de faillite de l'Etat et de misère du peuple (12). Mais la faute en est-elle aux gouvernants ? et

(12) MADELIN : *La Révolution Française* et P. GAXOTTE, *idem*.

comment en eut-il été autrement ? Les circonstances étaient particulièrement difficiles pour eux ; ils étaient gênés pour faire de bonne politique. Leur erreur vient surtout de leur faiblesse, mais la Constitution ne les armait pas d'un pouvoir suffisant leur permettant de faire une politique utile ; et avec une mauvaise politique, peut-il y avoir de bonnes finances ? Du reste si les directeurs sont en partie responsables de la chute des assignats, les députés de cette époque par « leur violence », « leurs passions » et leur « ignominie » (13), conduisirent la fortune française à la ruine. En somme pendant toute la Révolution, qui à d'autres points de vue devait donner une législation équilibrée et viable, les finances françaises furent pitoyables. La mauvaise direction des affaires publiques confiée en fait à des assemblées élues, prépondérantes, gaspilleuses ; l'absence des moyens donnés au Gouvernement pour arrêter l'emploi irréfléchi des subsides devaient fatalement conduire à la banqueroute. Les grands hommes certes, ne manquaient pas : la Révolution avait connu, entre autres, un Mirabeau et un Cambon qui s'étaient montrés tous deux d'excellents conseillers en matière financière. On ne les écouta pas et l'on vota, à côté des dépenses nécessitées par l'état de guerre, des dépenses démagogiques. C'est là un exemple à retenir et à méditer : ces hommes patriotes remplis de bonnes intentions ne surent pas se montrer sourds aux sollicitations qui sans cesse montaient vers eux des clubs ou des départements.

Il manquait à la politique de cette époque comme à celle de beaucoup d'autres, une direction ferme et claire désirée à la fin du Directoire par le pays et quelques-uns des gou-

(13) A. VANDAL.

vernants (14). Le Consulat et l'Empire allaient satisfaire tous les vœux en ce sens. En matière d'initiative, le système que nous avons étudié jusqu'ici et qui réservait exclusivement aux représentants le droit de proposer les lois, va être retourné et nous allons connaître pour la première fois depuis 1789 un droit de propositions entièrement donné par la Constitution au pouvoir Exécutif, fait capital pour notre travail.

SECTION III

Le droit d'initiative sous le Consulat et l'Empire

La première constitution que nous rencontrons est celle de l'an VIII. En matière d'initiative les parties les plus intéressantes se trouvent, non dans la constitution proprement dite, mais dans les préliminaires et le projet constitutionnel que Siéyès avait déjà proposé autrefois à la Convention.

§ 1. — LE PROJET DE SIÉYÈS.

Le régime représentatif se compose de trois assemblées : le Sénat conservateur, le Tribunat, le Corps législatif. Un Conseil d'Etat sera créé, composé de cinquante membres choisis par le chef du Gouvernement exécutif. L'initiative des lois est réservée au Tribunat qui propose ses projets au Corps législatif. Les différentes opinions sont plaidées devant le Corps législatif par deux membres

(14) Ainsi qu'en témoignent les différents coups d'Etat de l'an IV et des années suivantes et l'idée venue à certains, si l'on en croit M. Louis Madelin (*La France du Directoire*) de faire appel à un prince allemand Louis-Ferdinand de Prusse, renommé pour son autorité.

du Tribunat et deux membres du Conseil d'Etat, parlant en sens contraire. Le Corps législatif juge sans droit d'amendement si les projets doivent être ou non adoptés. Quant au texte des projets de lois il est rédigé par le Conseil d'Etat. Le Sénat, lui, n'a pour rôle que de relever toute loi ou tout acte inconstitutionnel et de les casser. En somme le Conseil d'Etat est l'imagination du Pays, le Tribunat son esprit critique, le Corps législatif sa décision (1). On a pu dire pour rendre plus manifeste cette division du travail et de compétences que les hommes supérieurs allaient au Conseil d'Etat, les agités au Tribunat, les affaiblis au Corps législatif.

Ce projet de Siéyès admis en majorité par la commission rencontra l'opposition de Bonaparte. En effet, Siéyès avait mis à la tête de l'Exécutif un « Proclamateur Electeur », qui n'était qu'un fonctionnaire supérieur, certes inamovible et irresponsable, mais incapable de gouverner réellement (15). On conçoit que ce projet n'ait pu enthousiasmer le futur empereur. On modifia donc le projet et on vota la Constitution de l'an VIII.

§ 2. — LES CONSTITUTIONS DE L'AN VIII, DE L'AN X
ET DE L'AN XII.

Cette constitution est essentiellement autocratique. Ce que n'avait point voulu l'Abbé Siéyès. Les pouvoirs des trois assemblées étaient par conséquent notablement diminués. Le droit d'initiative qui nous occupe en matière financière était enlevé au Tribunat et réservé exclusivement au 1^{er} Consul avec cette réserve pourtant que le Tribunat conservait le droit d'exprimer son vœu sur les lois

(15) DUGUIT et MONNIER : *Op. cit.*

faites ou à faire, étant bien entendu que les vœux n'obligent aucune autorité constituée à une délibération; autant dire que l'initiative parlementaire n'existe plus ici. Quant aux dépenses, la Constitution ne s'en occupa pas spécialement.

Le système révolutionnaire était, disions-nous, renversé par la Constitution Consulaire. Les sénatusconsultes suivants ne feront qu'exagérer cette tendance à l'absolutisme. Pendant toute l'époque impériale le Pays allait faire l'expérience d'une initiative réservée au seul Exécutif. Il y a là un exemple à étudier et à apprécier dans ses résultats. Nous n'examinerons pas les conséquences de ce système au point de vue législatif général qui ne concerne pas notre travail, mais nous ne pouvons négliger les résultats financiers d'un régime qui réservait au seul gouvernement l'initiative des perceptions de recettes certes et surtout des engagements de dépenses.

Les sénatusconsultes de l'an X et de l'an XII transformèrent donc les assemblées du Consulat en assemblées impériales empressées à plaire à l'Empereur. Leur judiciaire recrutement et la grande facilité avec laquelle l'Empereur détruisait et révoquait les organismes ou membres gênants maintenaient ces assemblées dans une stricte dévotion pour le maître absolu. C'est ainsi que fut supprimé en 1807 le Tribunat qui indisposait Napoléon en s'opposant trop souvent aux projets de lois étudiés par le Conseil d'Etat en accord avec le souverain.

§ 3. — RÉSULTATS DU DROIT D'INITIATIVE FINANCIÈRE RÉSERVÉ AU GOUVERNEMENT.

Cette initiative exclusive au profit du Chef du Gouvernement donna en matière financière des résultats incontes-

tablement plus profitables à la France que l'initiative désordonnée et démagogique des représentants. L'Empire succédait à une période de ruines et d'assignats, il avait une tâche très difficile de relèvement; il s'en acquitta à merveille. Le retour à une situation monétaire saine fut rapide; les louis d'or remplacèrent « le papier déprécié », le budget retrouva son équilibre, à la stupéfaction des rentiers. Il fut rétabli en l'an X (500 millions). Le crédit public fut restauré, le titre de rente monta de 6 à 80 francs, la livre à 18 francs. Enfin, le 17 germinal an XI, Gaudin, duc de Gaète, établissait le franc argent de 5 grammes qui durera jusqu'en 1928. M. Stourm a pu justement écrire dans les *Annales des Sciences Politiques* de 1902 que « la confiance du Pays, poussée jusqu'à l'enthousiasme dans son gouvernement, la surveillance exacte et constante de l'exécution des mesures décrétées par des hommes exceptionnellement compétents et laborieux, enfin, au-dessus de ces germes essentiels de tout succès financier, le génie de Bonaparte, contenu dans les bornes d'une sage et relative modération, préservé des excès qui le perdront plus tard » sont cause de ce retour à la prospérité. Certes, Napoléon n'est pas seul responsable de cette rapide guérison de notre état monétaire. Il serait naïf de le prétendre. M. Stourm est le premier à l'admettre et à le démontrer. Cependant l'Empereur, en enlevant aux assemblées les pouvoirs financiers et en ramenant la confiance dans les esprits, eut une part prépondérante dans ce succès éclatant.

§ 4. — L'INITIATIVE FINANCIÈRE DANS L'ACTE ADDITIONNEL
DE 1815.

Après les triomphes que connut l'histoire, vint l'époque des revers. Napoléon dut se retirer à l'Ile d'Elbe, en 1814.

Son exil volontaire dura peu. Il rentrait bientôt en France pour disputer pendant cent jours à l'Europe coalisée le droit de régner à la place des Bourbons. Rompant alors avec ses méthodes autoritaires et se rendant enfin compte de l'évolution qui s'était produite dans les esprits depuis 1789, Napoléon adopta, le 22 Avril 1815, un régime constitutionnel libéral. Cet « acte additionnel aux constitutions de l'Empire » s'inspirait profondément de la Charte octroyée quelques temps auparavant aux Français par Louis XVIII, rentré en hâte après l'abdication de Fontainebleau. L'Empereur ne pouvait négliger le soin de rendre son régime plus populaire que celui du Roi (16).

La Constitution nouvelle décidait donc dans son art. 23 que la proposition des lois appartenait au Gouvernement, mais que les Chambres pouvaient provoquer des amendements. Ces amendements devaient être adoptés par le Gouvernement et votés une seconde fois par les Chambres pour devenir lois. C'étaient les principes mêmes écrits dans la Charte de 1814. Nous les étudierons avec elle.

§ 5. — LE DROIT D'INITIATIVE FINANCIÈRE DANS LE PROJET
DE CONSTITUTION DE 1815.

A la chute de Napoléon, en 1815, la Chambre des représentants se réunit et rédigea un « projet de constitution » particulièrement intéressant. Dans la confection des lois, disait l'article 4 de la déclaration placée en tête de la Constitution, la proposition, la sanction et l'opposition appartiennent également aux trois branches de la puissance lé-

(16) L'acte additionnel aux Constitutions de l'Empire était dû à la plume libérale de Benjamin Constant, ancien membre du Tribunat, exilé auprès de Mme de Staël et défenseur des Bourbons en 1814. Ses articles royalistes au *Journal des Débats* ne l'empêchèrent pas de rentrer en grâce auprès de l'Empereur. Cette Constitution ne fonctionna que vingt jours.

gislative... A la chambre des représentants exclusivement appartient l'initiative en trois matières : les contributions publiques. . . ». C'était là une mesure démocratique inspirée des institutions révolutionnaires, qui eut été bien dange-reuse en pratique. L'article 46 de la Constitution revint donc à de meilleures conceptions, en décidant que l'initia-tive de toutes lois, des lois de finances par conséquent, ap-partiendrait également au Gouvernement et au Parle-ment. C'était « le 1^{er} acte constitutionnel, écrit Louis Mi-chon, qui, en France, consacra dans sa plénitude le systè-me de la double initiative gouvernementale et parlemen-taire ». Il ne devait pas avoir de lendemain, puisque Louis XVIII rentrait bientôt aux Tuileries. La Charte de 1814 était remise en vigueur, sans être aucunement modifiée, malgré les promesses contraires du Roi de soumettre cette charte à la révision, notamment en ce qui concernait le droit d'initiative.

Cependant, comme nous le verrons, l'esprit de la Cons-titution votée par la Chambre des représentants en 1815 n'était pas mort. Il s'épanouirait un jour avec la charte constitutionnelle jurée par Louis-Philippe. Ce jour-là, le régime moderne serait établi en France.

SECTION IV

Le droit d'initiative financière sous la Restauration

§ 1. — LE PROJET DE CONSTITUTION VOTÉ PAR LE SÉNAT.

Nous avons étudié, pour la logique du sujet, l'histoire des constitutions données par Napoléon à son peuple, sans mentionner la coupure qui s'était produite dans les évé-nements, lors du premier retour de Louis XVIII. Nous allons donc remonter à quelques mois en arrière, à l'abdi-cation de Fontainebleau, et exposer d'un seul trait les ins-

tutions financières de la Restauration, en faisant remarquer dès l'abord que c'est à cette époque que furent élaborées les règles démocratiques du budget et de la science des finances modernes.

a) Avant le retour du Comte de Chartres, en 1814, le Sénat français ayant pris acte de l'abdication de Napoléon et, sous la présidence de Talleyrand, nomme un gouvernement provisoire qui va présenter au Sénat une constitution nouvelle (17). Cette constitution a une importance particulière : elle est la première qui, en acceptant une royauté et sans la limiter dans son prestige, comme l'avait fait celle de 1791, donne à la France une monarchie constitutionnelle. Désormais, il semble que la grande monarchie absolue est abolie et l'on essaie d'allier les principes de la Révolution et de l'Empire aux traditions royales d'autrefois.

Cette constitution devait être jurée par le Roi et acceptée par le peuple. Louis XVIII n'était plus roi de France, mais Roi des Français. Elle ne fut jamais appliquée. En notre matière, cette constitution prévoyait le droit d'initiative réservé aux deux chambres, avec priorité pour les lois de finances au profit du Corps législatif. Remarquons en passant que c'est la première fois encore que l'on rencontre le droit de priorité accordé en matière de finances à la chambre basse. Le roi n'avait que le droit d'inviter les deux corps à s'occuper des objets qu'il jugeait convenables. On lui refusait le droit de proposer les lois.

Louis XVIII ne voulut pas accepter l'œuvre constitutionnelle du Sénat et, par la déclaration de Saint-Ouen, s'engagea à mettre sous les yeux de la haute assemblée le projet qu'il allait étudier avec la commission choisie à cet

(17) Constitution du 6 Avril 1814.

effet dans le sein des deux Chambres élues. Ce fut la Charte de 1814 (18).

§ 2. — LA CHARTE DE 1814.

b) Les premières difficultés du vote de cette charte s'élevèrent justement à propos du droit d'initiative des lois. Le Roi voyait dans ce droit l'un des pouvoirs monarchiques essentiels et une prérogative de la Couronne. La commission unanime était d'un avis contraire. On dut transiger. Les députés, de par l'article 19 de la Charte, reçurent la faculté de suppléer le Roi, de proposer une loi sur quelque objet que ce soit et d'indiquer « ce qui leur paraît convenable que la loi contienne ». On exigera du reste (art. 20) que la demande soit discutée en comité secret, avant d'être envoyée à l'autre chambre dans le délai de 10 jours. Cette demande (article 21) devait être adoptée par l'autre chambre pour être soumise au Roi. Les lois de finances entraient dans le cadre de ces objets touchés par les articles 19 à 21. La pratique démontra qu'en fait les chambres avaient ainsi reçu de ces articles un véritable droit d'initiative. En effet, pour présenter au Roi cette supplique, « cette indication de ce qu'il leur paraissait convenable que la loi contienne », les députés mettaient le plus souvent la demande en forme de lois et article de loi. Or, quand cette proposition en forme de loi avait été votée successivement par les deux Chambres, comment le Roi l'eut-il facilement repoussée sans se mettre aussitôt en désaccord avec les élus du Pays ? Le Roi et les Chambres recevaient donc en fait de la Charte le droit d'initiative.

(18) Charte du 4 Juin 1814. v. DUGUIT et MONNIER.

Les résultats ne furent point mauvais au point de vue financier notamment. En effet, les votes inconsidérés de recettes ou de dépenses étaient difficiles avec un système qui imposait réflexion aux représentants. La supplication adoptée par les Chambres allait au Roi qui pouvait la faire sienne. Il la renvoyait alors aux Chambres comme proposition royale et, pour qu'elle devint loi, les deux Chambres devaient la voter à nouveau. Il y avait donc bien double discussion et sage lenteur, sans inconvénient, mais au contraire favorable à la réflexion et aux droits de l'opposition.

La Charte de 1814 contient comme la constitution sénatoriale un droit de priorité en faveur de la Chambre des Députés, en matière de lois de finances (art. 17). Cet art. 17 semblait du reste contredire l'art. 19 qui donnait aux deux Chambres, le droit de propositions au Roi. Comment concilier les deux articles ? Il semble en effet que les deux Chambres avaient reçu de la Charte le droit d'initiative indirecte que nous venons d'étudier ; mais les députés avaient un moyen très simple de se réserver l'exclusivité de la supplication au souverain en matière de finances. Quand la Chambre des pairs votait une supplication financière au monarque et l'envoyait à la Chambre des députés, ceux-ci n'avaient qu'à refuser de l'adopter et ainsi la supplication tombait. Il est vrai que ce système pouvait servir à propos de n'importe quelle loi et que le mauvais vouloir de la Chambre basse aurait ainsi paralysé les droits de la Chambre des Pairs et entravé la marche de la constitution (19).

(19) cf. J. BARTHÉLÉMY : « *Introduction du régime parlementaire sous Louis XVIII et Charles X* », prix Rossi 1903. v. plus particulièrement chap. XIII : Les Finances et le Gouvernement Parlementaire. v. aussi VITROLLES : *Mémoires*.

L'histoire financière de la Restauration va fournir à notre travail un excellent terrain d'investigation. Jusqu'ici, nous avons mené de front l'étude des dépenses et des recettes. Au contraire, nous revenons avec la Restauration et à propos de l'initiative législative, au cœur de notre sujet. A propos du droit d'amendement financier, l'on va faire à cette époque une discrimination essentielle entre la levée des impôts et le consentement des dépenses.

§ 3. — LE DROIT D'INITIATIVE DÉPENSÈRE DANS LA CHARTE
DE 1814.

Ces dépenses, la Charte de 1814, que nous venons d'étudier dans ses articles 17 à 21, paraît ignorer leur existence. Le mot dépense n'est pas prononcé par le texte. Il semble que ce mutisme est, comme le remarque M. Stourm, intentionnel. Il allait permettre aux esprits réactionnaires de prétendre que les Etats Généraux n'ayant jamais possédé d'autre droit que celui de consentir l'impôt, le Roi seul aujourd'hui encore possédait, d'après les traditions, la libre disposition des fonds d'impôts et le droit de régler les dépenses. Déjà, en 1816, on avait entendu le Comte Garnier, parlant de droits exercés par le peuple en matière d'initiative, soutenir dans son rapport à la Chambre des Pairs « qu'on ne retrouve nulle part la moindre trace, le plus léger indice qui annonce la prétention de contrôler et de régler l'emploi des deniers ». Ces observations du Comte Garnier ne furent point écoutées, aussi la question devait-elle se poser à nouveau à propos du droit d'amendement (20).

(20) cf. STOURM : « *Le Budget* », histoire du droit d'initiative populaire en matière des finances.

L'amendement est un procédé indirect d'initiative qui permet de retoucher une partie quelconque d'un projet de lois, et d'insérer dans ce projet les modifications convenables.

La Charte de 1814, qui enlevait le droit d'initiative direct aux assemblées, devait leur enlever aussi le droit non réglementé d'amendement, sauf de quoi les députés eussent pu proposer les modifications les plus fantaisistes aux projets gouvernementaux. Il était pourtant difficile d'édicter une défense absolue du droit d'amendement, sans quoi toute discussion fut demeurée théorique, sans portée pratique et inutile. Ces modifications présentées par les députés pouvaient du reste rendre grand service. On le comprit et on adopta un système mixte. « Chaque Chambre eut le droit de proposer les amendements, mais ceux-ci ne pouvaient faire l'objet de la discussion qu'après qu'ils avaient été consentis par le Roi ». « Aucun amendement du reste, disait l'article 46 de la Charte, ne peut être fait à une loi, s'il n'a été consenti par le Roi et s'il n'a été envoyé et discuté dans les bureaux ». Cette pratique fut au début parfaitement observée, mais cela ne dura pas et les Chambres de la Restauration usèrent du droit d'amendement, comme elles avaient usé du droit d'initiative. C'est à propos de l'usage qu'on fit de ce droit d'amendement que se posa la question très importante de la discrimination du droit de consentir l'impôt et de régler les dépenses; la question de savoir si les Chambres avaient les mêmes droits ou plus de droits que les anciens Etats Généraux dont on voulait les rendre successeurs, si le Roi enfin, pour de hautes considérations théoriques et pratiques, ne devait pas seul disposer librement des fonds de recettes.

Ce fut à l'occasion d'un amendement de M. Duvergier de

Hauranne, devant la Chambre introuvable que s'annonça la discussion. Duvergier de Hauranne avait présenté, sous forme d'amendement, une augmentation de crédits de cinq millions pour la flotte. Le ministre des finances, M. Roy, prononça, le 5 Juin 1819, un discours dans lequel, suppléant au silence de la Constitution, il exprima les vues du gouvernement en matière d'initiative dépensière. Il établissait remarquablement le danger qu'entraîne l'initiative parlementaire : « Il me semble, disait-il, que de telles propositions (de Duvergier de Hauranne) tendent à déplacer la Chambre et le Gouvernement de leurs positions respectives et qu'elles peuvent avoir les plus grands inconvénients. Le Roi est l'administrateur suprême du royaume. C'est à lui qu'appartient de déterminer les divers actes d'administration que l'intérêt de l'Etat commande. La dépense est la conséquence de ces actes : elle est proposée par le Gouvernement ; elle est consentie par les Chambres. Cette expression « consentie » est celle de la Charte elle-même !... Voyez quels autres inconvénients pourraient résulter du système que je combats. Dans d'autres temps et avec une autre composition de la Chambre, on pourrait ne pas manquer de membres qui, dans des intérêts particuliers d'Etat ou de localités, ou qui, pour plaire à l'autorité, proposeraient une multitude de dépenses ; qui sait même ? si on ne verrait pas éclater à cet égard une noble émulation entre les hommes qui, par cela même qu'ils pourraient n'avoir que de bonnes intentions, se disputeraient entre-eux l'avantage de paraître en avoir de meilleures » (20 bis). C'est dire tout l'essentiel en un fort beau langage. Il est

(20 bis) cf. encore ROY (*Moniteur* du 2 Juillet 1920) : « La Chambre vote l'impôt mais le Roi est le chef suprême de l'Etat. A lui seul appartient la puissance exécutive. La conséquence nécessaire de cette vérité fondamentale c'est que le Roi seul a le droit de faire aux dépenses l'application de l'impôt... Celui-là seul administre qui distribue les dépenses. »

pourtant à remarquer, chose curieuse, que M. Roy avait, quelques années auparavant, réclamé en tant que rapporteur les pouvoirs les plus entiers en faveur du Parlement, et sans qu'il parut alors se douter des graves inconvénients que pouvaient entraîner ces droits aux mains des élus. Ces exemples de volte-face politique d'un député, appelé plus tard à une fonction ministérielle ne sont pas rares, nous le savons, dans notre histoire politique; et peut-être faut-il s'en féliciter, car ces revirements, nés de l'expérience du pouvoir, s'accompagnent généralement d'une plus grande modération dans la conduite des affaires.

La question de l'initiative dépensière se posa à nouveau à propos d'une proposition de M. de Marcellus d'exempter certains bénéficiaires des dispositions législatives prohibant le cumul des pensions accordées aux grand'croix de Saint Louis. Il s'agissait donc d'un amendement augmentant les crédits pour faire face à une dépense nouvelle consentie. M. Roy protesta à nouveau contre cet amendement. Il fut soutenu par M. de Courvoisier qui n'hésita pas à dire que si les Chambres s'arrogent le droit de créer des dépenses, elles empiètent sur les prérogatives de la Couronne. Cependant, MM. Benjamin Constant, Delessert, Benoist et Manuel soutinrent le contraire. « Il y a des précédents », déclaraient-ils. Manuel ajoutait : « D'autre part, ne serait-il pas singulier que la Chambre ait le droit de retrancher une partie de la dépense et n'ait pas celui de l'augmenter ? » Le garde des Sceaux, M. de Serre, combattit cette doctrine. « Si la Chambre des Députés prenait l'initiative des dépenses, disait-il, ce serait le renversement de tout ordre dans notre gouvernement. Où en serions-nous si vous, qui êtes les contribuables, vous alliez nous demander des dépenses, et que nous, ministres, nous fussions obligés de défendre contre vous

les intérêts de ceux qui vous ont choisis pour les défendre? » L'amendement de Marcellus fut cependant accepté, qui proclamait en théorie le droit d'initiative parlementaire en matière de dépenses publiques.

Au cours des années suivantes, la question théorique et pratique si importante qui nous occupe se posa à nouveau. Chaque fois qu'un amendement émanant de l'initiative parlementaire fut présenté la discussion s'engagea et la Chambre donna tour à tour raison aux orateurs du Gouvernement ou aux orateurs libéraux (21). Les doctrines de la Restauration furent donc très hésitantes en matière de droit d'amendement. Si l'initiative dépensière du Parlement fut difficilement admise, il en fut fait usage très souvent en pratique.

SECTION V

Les pouvoirs d'engagement de dépenses sous la Monarchie de Juillet

LE DROIT D'INITIATIVE RECONNU AU GOUVERNEMENT ET AU PARLEMENT.

Il n'y avait donc pas un grand inconvénient nouveau à admettre dans les textes ce qui existait dans les faits. La Charte jurée par Louis-Philippe allait reconnaître au Gouvernement et au Parlement le droit partagé d'initiative (22). Désormais, la « proposition des lois appartient au Roi, à la Chambre des Pairs et à la Chambre des Députés. » Ainsi s'exprimait la Constitution. La pratique de cet article n'a point été cependant aussi simple qu'il pourrait paraître et la doctrine de cette époque en matière d'initiative

(21) Sur toute cette question v. *Arch. Parl.* T. XVII, XVIII et XIX.

(22) Charte du 14 Août 1830. cf. DUGUIT et MONNIER.

ne fut encore jamais entièrement dégagée. En effet, les propositions de relèvements de crédits, pour faire face à de nouvelles dépenses consenties par les Chambres, furent toujours vivement critiquées quand elles émanèrent d'un membre de l'assemblée. Elles ne portèrent guère pourtant que sur des sommes minimales. A cet égard, furent prononcées des paroles qui devaient avoir plus tard un écho, lors de la modification des articles du règlement de la Chambre à propos des amendements financiers. MM. Gay-Lussac et Jouffroy ayant proposé d'augmenter faiblement les dépenses d'instruction publique, MM. Pelet de la Lozère et Dufaure s'y opposèrent en disant qu'il était absolument contraire aux règles d'une bonne gestion financière que des dépenses soient introduites en cours de discussion par l'initiative individuelle, en dehors du Gouvernement et de la Commission du budget, sans contrôle préalable, sans production de documents authentiques. La Chambre donna raison à cette argumentation. Et cependant, ce droit d'initiative dépensière, confié également au Gouvernement et aux Chambres, n'eut point les bons résultats qu'on pouvait attendre de cette prudence élémentaire en matière de doctrine et de la sagesse remarquable des assemblées de la monarchie de Juillet. Peut-être la nouveauté des libertés accordées aux représentants en notre matière les grisait-elle au point de leur enlever le sens des réalités ; peut-être les avertissements des hommes compétents ne furent-ils pas assez sévères ; ou bien la faiblesse constitutionnelle des ministres de cet âge vis-à-vis des assemblées élues ne constituait-elle pas un frein suffisant aux entraînements irréflechis des députés. Toujours est-il que les budgets de 1830 à 1848 ne furent pas votés avec la sagesse dont les assemblées faisaient preuve en d'autres matières. Si parfois le

Parlement, comme il arriva en 1832 et en 1838, fit subir des réductions aux crédits demandés par le Gouvernement, trop souvent il poussa aux dépenses exagérées. Le président Dupin pouvait écrire justement en 1850 : « Le désastre de nos finances vient principalement de la facilité avec laquelle les contrôleurs des dépenses se sont faits dépensiers... et voilà vingt ans que j'observe cela ». N'est-il pas instructif de remarquer que, même aux périodes de plus grande sagesse des assemblées, celles-ci ne savent point résister au désir d'accroître leur popularité au détriment du Trésor, et sans calculer, comme le disait Dupin, les charges qui en résulteraient pour lui ? Et devant une telle conséquence, ne peut-on raisonnablement demander que les gouvernements s'arment contre l'initiative parlementaire ?

SECTION VI

Les pouvoirs d'engagement de dépenses sous la II^e République

RECONNAISSANCE DU DROIT D'INITIATIVE ET D'AMENDEMENT.

La Révolution de 1848 allait mettre à la tête du Pays une assemblée unique investie de tous les pouvoirs (23). Comme sous la Révolution de 1789, le droit d'initiative appartient ici à l'Assemblée. On pouvait en redouter les conséquences, aussi, avec une très fine perspicacité, l'Assemblée créa-t-elle des comités dont un pour les finances. Ce comité avait pour rôle d'entourer la préparation des lois de finances de soins spéciaux. Malheureusement, ils n'eurent

(23) Constitution du 4 Novembre 1848. M. Hauriou distingue deux périodes dans la République de 1848 : le régime conventionnel de mai 1848 à mai 1849 ; le régime présidentiel de mai 1849 à décembre 1851.

rent qu'une courte existence. Le comité des finances ayant, malgré l'esprit contraire de l'Assemblée, fait œuvre d'initiative propre, amena le discrédit sur tous les autres. Le droit d'initiative en matière de finances fut alors donné par la Constitution promulguée le 12 Novembre 1848, à chaque représentant. Le Président de la République reçut le droit de faire présenter par ses ministres des projets de lois à l'Assemblée. Le projet reprenait l'idée maintenant admise et établie de l'initiative partagée entre le Gouvernement et le Parlement, suivant les désirs de la Constitution votée en 1815 par la Chambre des représentants.

L'Assemblée Législative qui succéda à l'Assemblée Nationale Constituante eut à cœur de prévenir les abus qui ne manqueraient pas de se produire avec le droit d'initiative parlementaire. Elle eut l'idée de charger le Conseil d'Etat, à défaut des comités supprimés, d'étudier les projets de lois du Gouvernement qui devaient être soumis à son examen préalable et les projets d'initiative parlementaire que l'Assemblée lui envoyait. C'était là un remède bien trouvé évidemment, mais insuffisant et qui ne pouvait arrêter les entraînements de l'Assemblée. Le Conseil d'Etat, remis en honneur, ne pouvait cependant donner qu'un avis facultatif et encore aux propositions qu'on voudrait bien lui envoyer. C'était une erreur, car on aurait pu attendre des avis obligatoires de ce corps compétent, d'heureux résultats, tandis que les conséquences pratiques de cette législation par trop libérale ne furent pas favorables à nos finances. Il est vrai que, si l'on fit largement appel au budget, et sous toutes les formes aux contribuables, ce fut sous un noble prétexte. La II^e République a attaché son nom à de nombreuses institutions sociales qui, en 1848, étaient une nouveauté. Elle ne porta, du reste, pas long-

temps la responsabilité de ses hésitations financières et de sa mauvaise gestion.

L'idée maîtresse de la Constitution de 1848 avait été d'associer le Conseil d'Etat, comme l'avait fait le 1^{er} Consul, à la confection des lois, des projets financiers par conséquent. Cette idée, loin d'être abandonnée par le régime suivant, allait au contraire se développer et le Conseil d'Etat allait voir grandir son rôle à la suite des événements de 1852. Il avait été en effet divisé en autant de sections qu'il y avait de ministères, et sa section financière devait porter au ministre responsable le tribut de sa compétence.

SECTION VII

Le droit d'initiative financière sous le Second Empire

L'arrivée au pouvoir du Prince Président, futur Empereur, allait instaurer en France un nouveau régime autocratique, semblable, par bien des points, au régime de l'an X et de l'an XII (24). Le second Napoléon ne pouvait pas ne pas copier son grand ancêtre. Il réduisit donc l'initiative parlementaire. Mais, à partir de 1866, date fameuse où l'Empire autoritaire fit place peu à peu à l'Empire libéral, il rendit progressivement leurs droits aux Assemblées.

§ 1. — L'EMPIRE AUTORITAIRE : LE DROIT D'INITIATIVE

RÉSERVÉ A L'EMPEREUR.

D'après la Constitution de 1852, l'initiative est réservée au chef de l'Etat, tant en matière législative ordinaire

(24) Constitution du 14 Janvier 1852 et sénatusconsultes organiques de la Constitution.

qu'en matière de finances proprement dite. Le droit d'amendement est lui aussi strictement réglementé. Voici comment fonctionne le système : Tout amendement émanant d'un membre de l'Assemblée devra être remis au président du Corps législatif. Celui-ci le transmettra à la Commission du budget nommée par l'Assemblée. Les auteurs de l'amendement pouvant avoir des raisons majeures de proposer cette modification au projet de lois sont entendus par la Commission. Si la Commission repousse l'amendement, tout est dit, le projet tombe. Si au contraire elle l'adopte, il est retransmis au président du Corps législatif qui le renvoie au Conseil d'Etat. La marche des choses a l'air très compliquée, autant ou presque que sous la Constitution girondine, il n'en est rien : cette lenteur, pensait-on, serait favorable à la réflexion et donnerait les bons résultats acquis en matière financière sous la Restauration. Le Conseil d'Etat intervient donc ici de façon plus importante que sous la République de 1848. Il donna son avis au projet de la Commission des finances. Or, si cet avis n'est point favorable, l'amendement sera obligatoirement abandonné. Seul un amendement admis par le Conseil d'Etat sera renvoyé au Corps législatif pour étude et vote définitif. Il est bien évident que ce n'est pas là l'idéal du libéralisme. Les contemporains se sont plaints de ces entraves portées, à bon escient, aux prérogatives des Chambres. Montalembert, entre autres critiques, écrivait : « Tous (les amendements) devaient succomber. Ainsi, c'est à peine s'il en a été admis un sur dix ou douze, et ce sont les plus insignifiants qui ont cette chance favorable ». Traduisons : les moins contraires aux opinions reçues dans l'entourage de Rouher ou de Napoléon III, ou les moins propres à

l'exercice désordonné de l'imagination parlementaire. Le Conseil d'Etat pourtant n'usait de son droit qu'avec une juste réserve. Les modifications portées à une proposition primitive résultaient plutôt du fait que le ministre des finances critiquait souvent discrètement, mais habilement, devant le Conseil d'Etat les budgets de ses collègues, afin d'obtenir du grand Corps les réductions qu'il n'avait pu faire consentir en conseil des ministres. En outre, il faut se rappeler que, par sa formation et son recrutement, le Conseil d'Etat du II^e Empire était favorable au pouvoir de l'Empereur. Ainsi s'explique la mauvaise humeur de Montalembert.

§ 2. — L'EMPIRE LIBÉRAL : RECONNAISSANCE PROGRESSIVE
DU DROIT D'AMENDEMENT.

Le pouvoir autocratique de Napoléon III ne devait pas cesser de s'affaiblir à partir de 1866 (25). Le Sénatusconsulte du 18 Juillet 1866 améliora ainsi légèrement dans le sens libéral la procédure des amendements. Au cas où un amendement était défavorablement jugé par la Commission chargée de l'examiner à son retour du Conseil d'Etat il n'était point pour cela rejeté. Il était alors soumis au Corps législatif qui pouvait l'adopter et le renvoyer pour nouvel examen devant la Commission. L'amendement n'était réputé non avenu que si la Commission ne proposait pas de réduction nouvelle, ou si le Conseil d'Etat n'adop-

(25) Après le succès aux élections de nombreux républicains et cinq mois avant la chute de l'Empire à Sedan, l'Empereur faisait plébisciter une constitution libérale, du 21 Mai 1870.

tait pas cette réduction proposée par la Commission.

En 1869, on alla même plus loin ; un Sénatusconsulte décida que l'amendement ne serait renvoyé au Conseil d'Etat que s'il y avait désaccord entre la Commission et le Gouvernement, qu'en tous cas ce serait au Corps législatif à décider en dernière analyse du sort de l'amendement. Telle était la théorie. En fait, le Corps législatif usa très peu de son droit de modifier le projet gouvernemental, en matière de finances du moins. Il se borna généralement à accepter les projets du pouvoir exécutif. Cette pratique motivait le jugement sévère porté par Prévost-Paradol sur le système financier de ce temps. « Pourtant, disait-il, il suffirait de prendre pour modèle l'époque de notre histoire constitutionnelle ou républicaine, où le contrôle de l'Assemblée populaire sur les recettes et les dépenses de l'Etat s'est exercé avec le plus de liberté, d'autorité et de la manière la plus vigilante aussi bien que la plus complète, et de revenir à ces procédés en y ajoutant ce que l'expérience et le temps ont pu nous apprendre sur les moyens de mettre plus directement encore la bourse de la Nation dans les mains de la Nation ». . . Il suffisait aussi de relire cette histoire constitutionnelle pour se persuader que les restrictions apportées par le Second Empire à l'initiative brouillonne des élus donnèrent d'aussi bons résultats que les procédés vantés par Prévost-Paradol. En tous cas, la réforme réclamée par lui, et quel qu'en soit son bien ou mal fondé, était, comme il le disait, facile à réaliser. L'Assemblée nationale de 1871 allait combler ses désirs et revenir aux traditions républicaines du contrôle et de l'initiative populaires.

SECTION VIII

L'Assemblée Nationale de 1875 et la reconnaissance du droit pour les représentants d'engager les dépenses.

L'Assemblée réunie à Bordeaux après la défaite était composée d'éléments disparates : Bonapartistes en petit nombre, Orléanistes, Légitimistes, Républicains de toutes nuances. Au point de vue constitutionnel, même division profonde. L'Assemblée ne pouvait alors avoir d'opinion bien nette en ce qui concerne les droits à accorder aux représentants eux-mêmes, particulièrement en matière d'initiative et d'initiative budgétaire. Au lendemain de sa réunion pourtant, MM. Guichard et Raudot proposèrent une mesure qui indirectement conduisait à confier la création du budget de 1871 à l'Assemblée, comme cela s'était pratiqué, et avec quels résultats ! sous la Révolution de 1789. C'était créer un précédent important et fâcheux. MM. Pouyer-Quertier et Thiers le comprirent fort bien et combattirent avec force cette atteinte aux prérogatives du Gouvernement. La réforme proposée fut écartée. Au demeurant, l'initiative et le droit d'amendement s'exercèrent largement dans toutes les matières financières autres que le budget.

C'est cette Assemblée réunie en 1871, qui devait, après quatre années d'hésitations et de discussions, voter la Constitution de 1875. Cette constitution a posé les bases des institutions qui nous régissent actuellement (26). No-

(26) ESMEIN et NÉZARD.

tre organisation financière date de cette époque. Nous ne pouvons dans ces conditions traiter sommairement les lois de 1875 comme nous avons fait des régimes précédents. Elles méritent au point de vue qui nous occupe une étude spéciale que nous ferons dans un chapitre II. Nous montrerons à la suite de cet exposé de nos institutions financières les dangers qu'elles présentent et les abus qui en sont nés, les remèdes qui de ce fait furent proposés ou portés jusqu'ici à la pratique, en tenant compte parfois de ce qui existait chez le voisin. Nous voudrions seulement, en terminant cette première partie, indiquer les raisons qui allaient faire concéder au Parlement une grande liberté en matière d'initiative financière et d'amendements, et les arguments qui, jusque là à certaines époques, comme la monarchie de Juillet, par exemple, avaient fait consentir des droits aux représentants de la Nation, en parallèle avec les droits du Gouvernement. Nous comprendrons ainsi immédiatement quelles considérations ont mû les Constituants de 1875 et combien il est maintenant difficile, certainement, d'essayer de légitimer une réforme contraire ou de la faire réussir.

SECTION IX

Essai de justification par les orateurs libéraux au cours du XIX^e siècle, du droit reconnu au Parlement d'engager les dépenses.

En 1817, le rapporteur du budget, bientôt ministre, M. Roy, avait posé la question. S'adressant aux députés, il disait : « N'auriez-vous que le droit de voter ou de refuser l'impôt, sans avoir celui de vérifier, de fixer les dépenses

et de surveiller l'emploi des deniers publics? » Et il répondait par ce raisonnement qui devait inspirer les réformes futures et les institutions de 1875 : « Les impôts et les subsides ne sont établis que pour les besoins de l'Etat et pour ses nécessités indispensables. La conséquence immédiate de ce principe, c'est que celui qui a le droit de voter l'impôt a nécessairement le droit de surveiller l'emploi des fonds et de s'assurer s'ils n'ont pas été distraits de la destination pour laquelle seulement ils ont été accordés ». Nous avons vu que MM. Benjamin Constant, Delessert, Benoist et Manuel ne raisonnaient pas autrement.

En somme, ce rapport judicieux, qu'établit M. Roy, fait du droit pour les députés de contrôler les dépenses, certes, mais même de les voter, le corollaire indispensable du droit de consentir l'impôt.

La même argumentation libérale avait été donnée par un ministre des finances, cette fois, l'abbé Louis, au début de la Restauration. Elle devait triompher avec la monarchie de Juillet. En somme, dit-on, la conséquence de la création de services publics nécessaires est l'augmentation des dépenses. Ces dépenses ne peuvent être couvertes que par l'impôt. Cet impôt doit être consenti de l'avis de tous par la Nation. Comment la Nation peut-elle consentir l'impôt sans en connaître l'emploi ? La seule raison d'être du consentement de l'impôt étant la dépense, le but de l'Etat étant de dépenser, ceux qui votent les subsides doivent aussi voter les modalités de leur emploi.

Il semble qu'aucun argument juridique ne peut aller contre cette logique. Et, actuellement encore, certain des plus remarquables publicistes qui se sont attachés à démontrer la malfaisance de l'initiative parlementaire ou du droit d'amendement laissé aux Chambres en matière de fi-

nances, n'a donné aucune réponse au raisonnement de Baron Louis et de M. Roy. Il s'y ajoute aujourd'hui une question constitutionnelle qui rend la solution contraire, en effet, difficile à fournir.

Nous reverrons plus tard ces problèmes dans la III^e partie de notre étude. Il nous a suffi pour l'instant d'exposer les raisons qui, en 1875, ont conduit à accorder aux représentants de la Nation les droits les plus grands en matière de vote des crédits et d'engagement des dépenses.

DEUXIEME PARTIE

LES POUVOIRS D'ENGAGEMENT DE DEPENSES
RECONNUS AUX PARLEMENTAIRES APRES
LA CONSTITUTION DE 1875
ET LES ABUS QUI EN SONT RESULTES

SECTION I

L'Initiative financière dans la Constitution de 1875

§ 1. — DROIT D'INITIATIVE RECONNU AUX REPRÉSENTANTS.

La Constitution de 1875 se compose de trois lois (1). La seconde, du 25 Février, relative à l'organisation des pouvoirs publics, contient les éléments de la question qui nous occupe. L'article 1^{er} déclare en effet que le pouvoir législatif (général) s'exerce par deux assemblées, la Chambre des Députés et le Sénat. L'article 3 déclare : « Le Président de la République a l'initiative des lois, concurremment avec les membres des deux Chambres ». La loi du 24 Février, relative à l'organisation du Sénat, dit à son tour, article 8, que le Sénat a, concurremment avec la Chambre des Députés, l'initiative et la confection des lois. Toutefois, les lois de finances doivent être en premier lieu présentées

(1) DUGUIT et MONNIER : *op. cit.*

DUGUIT : *Droit Constitutionnel*, III^e Edit.

ESMEIN : *Eléments de Droit Constitutionnel*.

à la Chambre des Députés et votées par elle. Le droit d'initiative est donc donné cette fois au Gouvernement et au Parlement. Ce droit d'initiative s'entend de toutes les lois, des lois en général comme des lois de finances. Aucune distinction n'est faite. La loi constitutionnelle du 24 Février 1875 va même plus loin et précise. Elle montre bien que les lois de finances sont entendues dans la formule générale « initiative et confection des lois », puisqu'elle dit : « Toutefois, les lois de finances devront être en premier lieu présentées à la Chambre des députés et votées par elle ».

Telles sont les dispositions édictées par la Constituante en faveur de l'initiative financière absolue des parlementaires. Nous ne pouvons aussitôt ne pas remarquer la brièveté de ces lois constitutionnelles touchant à cette matière si importante. On ne saurait s'arrêter aux trois articles cités plus haut pour être parfaitement renseigné sur les droits donnés aux représentants. Comme le fait très justement remarquer M. Larcher dans une excellente thèse toujours d'actualité, il faut recourir à un autre ordre de textes que les lois de 1875 pour trouver les règles nécessaires au fonctionnement des deux Assemblées relativement au droit d'initiative et d'initiative financière (2). Nous voulons parler des règlements du Sénat et de la Chambre des députés qui ont en quelque sorte sanctionné, codifié la coutume née des lois constitutionnelles et de la pratique courante. Ce sont les règlements qui déterminent les conditions d'exercice du droit reconnu au Parlement. Nous aurons longuement l'occasion de reparler d'eux en matière d'initiative dépensière. Contentons-nous de dire actuellement

(2) LARCHER : *L'initiative parlementaire en France*. Prix Rossi 1896.

que d'après textes et règlements, dès 1875 et jusqu'aux environs de 1900, tout député (par proposition de loi, amendement, interpellation) pouvait exercer son droit entier d'initiative. Il n'y avait pas de restriction. Les lois de finances sont comprises dans ce laconisme des textes; elles doivent être seulement, avons-nous dit, présentées en premier lieu à la Chambre des Députés et votées par elle. La restriction imposée ne touche que les membres du Sénat à qui elle interdit l'exercice du droit de proposition de dépenses nouvelles ou d'augmentation des crédits. Dès lors nous allons nous demander ce qu'il faut entendre par lois de finances.

Le commentaire des lois constitutionnelles de M. Poudra nous donne la réponse. Il spécifie que toutes les lois de crédits et d'impôts sont comprises dans cette formule. « De cette expression générale de lois de finances, dit-il, il suit que toutes lois qui intéressent à un degré quelconque les finances publiques doivent être soumises d'abord au vote des députés. L'obligation existe pour les lois qui touchent aux finances des communes, des départements, comme pour celles qui touchent aux finances de l'Etat ». On ne peut être plus catégorique. Cependant, si on appliquait sans discernement cette définition, toutes les lois ou presque entraient dans l'expression *lois de finances*, car toutes ou presque toutes engagent en quelque manière des dépenses et les revenus de l'Etat, font appel à ses finances. Il ne saurait être pourtant question de toutes les lois dans l'article 8 de la loi du 24 Février 1875. Il ne s'agira que des textes dont l'objet direct est l'établissement ou la modification d'un impôt, la création d'un emprunt ou ses modalités. Ne sont pas considérées comme telles les lois qui peuvent indirectement augmenter les dépenses ou avoir une répercus-

sion quelconque sur les finances. Bien entendu, le budget entrera en tout premier lieu dans l'expression de la loi constitutionnelle. Ne l'appelle-t-on pas en effet « loi annuelle de finances » ? Certes, on s'est demandé si le budget pouvait, au point de vue juridique, s'analyser en une loi ; pouvait pratiquement autoriser à son endroit les plus grands droits d'initiative parlementaire. Il semble certain qu'il n'est pas un texte législatif. Le budget est un tableau annuel qui prévoit et autorise les recettes et les dépenses de l'Etat. Est-il donc un acte entrant par nature dans la fonction législative accordée au Parlement ? Il semble que le budget est, non pas une loi, mais un acte administratif. Nous aurons l'occasion d'étudier ce problème dans notre troisième partie.

C'est en effet en nous basant sur cette nature juridique du budget, acte d'administration, que nous essaierons de légitimer plus tard l'opinion des publicistes qui voudraient retirer au Parlement tout droit d'initiative dépensière (3).

Depuis 1875, le Parlement a donc l'initiative générale des lois de finances comme des autres lois. En matière d'impôt, chaque député peut proposer le chiffre qu'il veut. C'est le principe du consentement des subsides par la Nation né sous l'ancienne France et jamais rejeté au cours du XIX^e siècle. Mais en matière de dépenses ?

Le budget est préparé par le Gouvernement, mais, une fois qu'il est prêt et lors de sa présentation à la Chambre, quel sera le rôle des députés en matière de dépenses ? La Constitution de 1875 ne le dit pas expressément ; elle laisse seulement entrevoir un droit égal du Gouvernement et du

(3) (infra III^e partie) cf. Jèze. *Le budget au point de vue juridique* (R. de S. et L. F., 1907).

Parlement. On a donc pensé qu'il convenait pour obéir à l'esprit des Constituants de laisser aux représentants un droit absolu en matière dépensière. Jusqu'à ces derniers temps, ils pouvaient proposer à leur gré et individuellement la mesure qu'il leur plaisait de voir décidée. Les lois de 1875 avaient ainsi réglé la question du droit d'engager les dépenses en laissant au Parlement les pouvoirs les plus entiers. C'était l'aboutissement de la lutte politique menée au long du XIX^e siècle entre les Parlements et les Gouvernements successifs. C'était le triomphe complet des idées libérales qui, loin de réserver seulement aux représentants de la Nation le droit de consentir l'impôt, leur avait octroyé absolument celui de régler les dépenses et l'emploi de l'impôt. On a omis de prendre la précaution, dans les règlements eux-mêmes, de réserver un tour de faveur aux projets gouvernementaux en quelque matière que ce soit. Les seules restrictions admises sont d'une part, comme nous l'avons vu, que les propositions financières d'origine parlementaire ne peuvent naître qu'au sein de la Chambre des Députés, élue au suffrage direct et universel; d'autre part, que la Commission chargée de l'examen d'un projet ou d'une proposition affectant les finances de l'Etat doit demander l'avis de la Commission des finances.

§ 2. — ABUS DU DROIT D'INITIATIVE FINANCIÈRE AUX MAINS
DES PARLEMENTAIRES.

Ce grand succès libéral était certes dans la ligne générale de l'évolution des idées, mais n'empêchait pas les abus de s'implanter. De l'initiative parlementaire en matière de dépenses découlaient deux sortes de graves erreurs :

entraînements désordonnés des représentants, destruction de l'équilibre budgétaire qui en est la conséquence normale. Quels furent alors et dès le début, les résultats de ces droits étendus du Parlement ?

L'initiative parlementaire se manifesta le plus souvent par des dépenses nouvelles ou des diminutions de ressources qui créèrent un déficit annuel dans les finances. C'est ce déficit que de nombreux rapporteurs ont relevé dès la mise en train des lois constitutionnelles autorisant de pareils abus. Ceux-ci peuvent porter et ont porté la perturbation dans les budgets ; ils ont créé le plus souvent un déséquilibre fort préjudiciable à la santé du Pays. Ils ont des causes faciles à découvrir. Il suffit d'observer la tactique des hommes politiques pour trouver la clef de ces excès.

L'autre résultat a été d'augmenter démesurément le nombre des adjonctions budgétaires, des *riders*, disait-on aux Etats-Unis, qui, bien que prohibés en principe, ont eu le plus grand succès en pratique. Il était évidemment tentant pour les membres des deux Chambres de faire passer dans le budget annuel et par voie d'amendement des mesures qui, peut-être à cause de la lenteur des débats parlementaires et de l'encombrement des ordres du jour, n'auraient pas vu la discussion avant longtemps, ou seraient difficilement passés, s'ils n'avaient été sauvés par la rapidité de vote du budget. L'inconvénient est pourtant grand qui consiste ainsi à faire voter en hâte des mesures mal étudiées et dont les conséquences financières peuvent être importantes. Nous les retrouverons par la suite.

M. le doyen Allix, dans l'introduction de son « Traité de législation financière », a recherché les causes principa-

les des abus que nous venons de signaler (4). Il cite en premier lieu la phrase de Tocqueville dans son livre sur la « Démocratie en Amérique » : « le Gouvernement de la Démocratie, disait de Tocqueville, est le seul ou celui qui vote l'impôt puisse échapper à l'obligation de le payer, soit parce que les impôts ne peuvent atteindre ceux qui les votent, soit parce qu'ils sont assis de manière à ne pas les atteindre ». En effet, les représentants de la Nation ont tendance et intérêt électoral à frapper les classes riches d'impôts très lourds qui profiteront à ceux qui n'ayant aucune fortune ne sont point touchés par la fiscalité. Ce sont alors toutes les mesures dites sociales ou humanitaires qui entrent en jeu et augmentent les dépenses, parfois très justement — et c'est l'honneur des régimes modernes, — mais ce n'est, hélas, pas toujours le cas. C'est en second lieu la tendance signalée déjà par M. Roy sous la Restauration, et qui amène les membres du Parlement à voter les dépenses souvent inutiles, mais qui les rendront populaires ou méritants aux yeux de leurs électeurs. Dépenses très lourdes pour le budget et qui augmentent bien entendu en période d'élections. Telles sont par exemple les dépenses de travaux publics à entreprendre dans la circonscription du député auteur de la proposition des lois, l'augmentation des traitements et des retraites, des pensions... en faveur des agents influents. La troisième cause des inconvénients signalés réside pour M. Allix dans l'imprévoyance financière. Les Chambres, en prenant l'initiative d'une loi, ne se préoccupent pas assez des conséquences financières qu'entraînera le vote de cette loi. Elles pratiquent du reste

(4) ALLIX : *Traité Élémentaire de Sciences des Finances et de Législation financière française XIV.*

la plupart du temps le mépris de l'avenir et ne s'intéressent qu'au moment présent, sans s'inquiéter des échéances et des difficultés qu'auront les générations futures à couvrir de pareilles mesures. C'est la mise en pratique de cette opinion simpliste formulée par un député : « Nous exposons les dépenses. Le Gouvernement doit aviser aux moyens d'y faire face et nous soumettre ces moyens ! » Avec de pareilles méthodes budgétaires, comment veut-on avoir de saines finances ? C'est à l'imprévoyance financière des Chambres que nous devons sans doute — mais c'est un autre sujet ! — l'ouverture de si nombreux emprunts, sans parler de mesures de dégrèvements prématurées agréables à l'électeur, mais qui vont à l'encontre d'une bonne politique soucieuse avant tout d'amortissement.

Il faudrait ajouter, avec M. Jèze, la théorie de la responsabilité de l'Etat dans les circonstances exceptionnelles qui, suivant l'expression du Conseil d'Etat, détruisent l'équilibre entre particuliers et créent un risque social plus grand à l'encontre de quelques-uns. La responsabilité de l'Etat a été ainsi reconnue et sanctionnée par les différentes lois de 1919.

En tous cas, les causes relevées par M. le doyen Allix sont bien celles qui ont amené tous les abus en matière d'initiative et d'amendement financiers. Il faut du reste avouer que certains de ces abus sont surtout la conséquence de la faiblesse de notre humaine nature qui ne sait pas résister aux entraînements de l'intérêt et de la popularité, voire des sentiments de bonté qui, pour être très nobles, n'en sont pas moins dangereux quand la raison n'y a aucune part. M. Say pouvait écrire : « L'ardeur de l'initiative est toujours aussi vivace ; elle est prête à distribuer large-

ment les fonds du Trésor en traitements, retraites, en indemnités, en subventions. On dirait que le problème que se posent les députés est celui de faire vivre les départements, les communes et ce qu'on appelait autrefois les citoyens actifs qui sont aujourd'hui tous les électeurs, aux frais de l'Etat. Et M. Léon Say indiquait des précautions à prendre pour parer à ces dangers : « Les demandes de crédit, disait-il, doivent être réservées autant que possible à l'initiative du Gouvernement ». Maintes fois, on entendit les mêmes observations. M. Stourm écrivait : « Cette initiative individuelle produit chez nous les effets ruineux qui l'ont fait prescrire chez nos voisins. Elle tend à détruire l'œuvre de l'équilibre budgétaire et ouvre la porte à tous les entraînements ». Et il cite la parole d'un député qui est un aveu. « Quand on vient nous demander de nous prononcer par un vote sollicité éloquemment, ardemment et sans même nous laisser le temps de la réflexion, on nous demande quelquefois un effort qui se trouve être au-dessus des forces d'un certain nombre d'entre nous ». « Il faut donc, disait encore M. Ribot, à la séance du 16 Mars 1900, prendre certaines précautions ». Ce sont celles qu'indiquait Léon Say.

En 1882, M. Ribot constatait déjà que l'initiative parlementaire avait proposé 46.048.000 francs de dépenses nouvelles. En 1888, M. Yves Guyot dressait un tableau instructif et effrayant des augmentations de dépenses dues aux députés : 276.174.000 francs d'augmentation. Et il faut, pour ne pas demeurer insensible devant la modicité relative de ces chiffres, se bien rappeler qu'on est alors en 1888. La même année, M. Boulanger, rapporteur général du Budget au Sénat, pouvait s'écrier justement : « Ah !

Messieurs, l'initiative parlementaire ? Je ne veux pas en dire de mal : nous savons ici ce qu'elle vaut, puisque nous en jugeons les résultats. Mais j'estime que si elle présente en matière financière quelques avantages, elle offre par contre de grands périls, de grands inconvénients ! »

A la séance du Sénat, le 24 Mars 1895, tous les orateurs qui prirent part à la discussion sur l'examen du projet de loi portant règlement définitif de l'exercice de 1885, constatèrent, avec regret, que le déficit était l'œuvre du Parlement. M. le Sénateur Marquis, spécialiste en la question, n'hésita pas à dénoncer la cause du mal qui est d'après lui : « le vote des lois dues à l'initiative parlementaire, lois comportant des dépenses, mais n'indiquant aucune recette pour les couvrir. »

M. Boudenot, rapporteur général du Budget de 1900, constatait enfin que « les amendements adoptés au cours des quatre dernières années ont eu pour conséquence immédiate de relever les crédits. MM. Jules Roche, Morel n'avaient point parlé autrement. Tous les rapporteurs du budget demandaient la réduction des dépenses, indiquaient le moyen d'y arriver, mais voyaient aussitôt la difficulté certaine de réussir (5). De tous côtés cependant, les abus et les excès de l'initiative dépensière accordée sans limite au Parlement étaient dénoncés. Ces excès devaient amener à rechercher les remèdes indispensables. Cela était d'autant plus facile qu'il suffisait d'observer ce qui se passait chez nos propres voisins pour trouver un régime financier bien différent du nôtre, notamment au point de vue des

(5) Pour de plus amples détails v. BOUCARD et JÉZE : « *Eléments de la Science des Finances* ».

propositions de dépenses. Et l'on ne craignait point alors d'imiter l'Angleterre. Au contraire, depuis la Révolution, les Pays anglo-saxons avaient conquis dans le monde une situation privilégiée; ils étaient au premier rang de la prospérité industrielle et commerciale. Le XIX^e siècle finissant et le premier quart du vingtième voyaient le prestige de l'Angleterre et de l'Amérique s'affirmer et grandir. Au demeurant, chez nous, les affaires américaines avaient été très à la mode sous la Révolution, comme sous la Restauration les systèmes anglais avaient eu leur ère de grande vogue. La pratique américaine laissait cependant trop à désirer pour que nous eussions le goût de l'imiter. Nous trouvions au contraire dans la situation d'un Pays étranger, souffrant des mêmes maux que nous, une raison nouvelle de modifier notre régime.

§ 3. — LES ABUS DU DROIT D'INITIATIVE FINANCIÈRE POPULAIRE
AUX ETATS-UNIS.

En effet, l'on appliquait aux Etats-Unis le système en vigueur en France, sous les assemblées révolutionnaires (6). Pour obéir à la règle sacro-sainte de la séparation des pouvoirs, on avait confié toute l'initiative même financière au Parlement. Le secrétaire du Trésor se contentait d'adresser annuellement aux Chambres un rapport sur les besoins présumés du pays, mais l'initiative était réservée à deux comités pris dans le Congrès : le Comité des voies et moyens, le Comité des appropriations. L'intervention du pouvoir exécutif était réduite à rien. On avait fini par di-

(6) BOUTMY : *Etudes de Droit Constitutionnel*.

G. JÉZE : *Le budget*.

E. ALLIX : *Traité Élémentaire de Science des Finances*.

viser le Comité des appropriations en divers autres, spécialisés chacun dans un ordre de dépenses et qui prévoyaient les chiffres de crédits, sans établir entre eux aucun lien. Il en résultait un déséquilibre permanent dans le budget américain, d'autant que les membres des comités faisaient du vote du budget des dépenses un moyen d'accroître leur popularité en distribuant de tous côtés pensions, traitements, pots de vin. C'était l'exagération du mal que chez nous on voulait guérir. Au reste, cette déplorable méthode ayant entraîné de formidables abus, une réforme devait être entreprise dans la suite et réalisée en 1921 (7). En tous cas, en 1900, les usages financiers américains étaient trop mauvais pour qu'on cherchât à les appliquer en France. Tandis que tous les spécialistes des questions monétaires ou budgétaires s'entendaient pour faire l'éloge des principes mis en application en Grande-Bretagne. C'était en effet le meilleur exemple à imiter.

SECTION II

L'Initiative financière en Angleterre

Quel était, en 1900, le système suivi en Angleterre depuis la Révolution de 1688 ? M. Erskine May dit que la Chambre des Communes, pourtant élue par le suffrage populaire, ne vote pas les crédits nécessaires à la marche du Pays s'ils n'ont été demandés par la Couronne. C'est la fameuse formule « The Crown demands money, the Commons

(7) cf. *Bulletin de statistique et législ. comp.* sept. 1921. Le loi est du 10 Juin 1921. Elle assure au Président de la République les pouvoirs nécessaires à la coordination des programmes financiers. Le Président donne ses directives aux grandes administrations et veille à leur exécution. Il est aidé par un Bureau du Budget. C'est celui-ci qui fixe en définitive le chiffre des crédits demandés. En somme, le budget est l'œuvre propre du Pouvoir exécutif.

grant it and the Lords assent to the grant ». Par conséquent, l'initiative de la Chambre Basse est très limitée en matière budgétaire. Le régime parlementaire anglais, pour avoir les mêmes bases que le nôtre, diffère essentiellement de ce que nous connaissons en France (8). Chez nous, s'il fallait qualifier l'attitude manifestée par le Parlement à l'égard du Gouvernement, nous devrions parler de méfiance et parfois d'hostilité. Chacun sait, et les étrangers qui s'en étonnent, mieux que personne, que nos parlementaires n'ayant qu'une confiance très limitée dans les dirigeants et craignant toujours de voir le ministère ou un homme du ministère prendre, par des mesures utiles mais sévères, une trop grande influence, passent le meilleur de leur temps à combattre la formation ministérielle au pouvoir. Du reste, le tempérament français qui fait, des nombreux chefs de groupes, des successeurs éventuels du président du conseil attaqué, pousse ces mêmes hommes à accroître leur popularité en combattant les gouvernements successifs dont ils ne font point partie. Dans ces conditions, tout projet financier qui viendra de l'initiative ministérielle — si celle-ci n'est pas exclusive et solidement organisée par la Constitution — sera regardé sans grande faveur. Cet état d'esprit est l'opposé de celui qui existe en Angleterre. En effet, le Gouvernement anglais, né de la majorité élue par le Pays, est le représentant respecté et

(8) BARBÉ : *Le vote du Budget en Angleterre*, Thèse Caen 1914. BIGNON : Paris 1901 : *De l'initiative parlementaire chez les Anglais*. E. BOUTMY : *Etudes de Droit Constitutionnel* (on y trouve des renseignements utiles sur les Etats-Unis). Louis MICHON : *L'initiative et la réforme du travail législatif*. DUPRIEZ : *Les ministres dans les principaux pays de l'Europe et de l'Amérique*. DE FRANQUEVILLE : *Le Gouvernement et le Parlement Britanniques*. ERSKINE MAY : *Parliamentary Practice*.

écouté de cette majorité. La Chambre a en lui une confiance presque absolue (9). Dès lors, les Projets qui émanent de lui sont considérés comme sages et bien étudiés, utiles à la collectivité. Pourquoi et comment l'opinion de la Chambre chercherait-elle dans ces conditions à les rejeter ou à leur substituer d'autres conceptions ? Et le système fonctionne au mieux des intérêts de tous. Voyons les grandes lignes de ce système :

§ 1. — ORGANISATION DU MINISTÈRE DES FINANCES
EN ANGLETERRE.

Tout d'abord, le Ministère des Finances est fortement organisé (10). Le Ministre des Finances est théoriquement le Premier Ministre qui prend le titre de Premier Lord de la Trésorerie et qui, grâce à la suprématie que possède tout chef de Gouvernement sur ses collègues, peut donner une orientation aux projets financiers gouvernementaux. Mais si virtuellement le Président du Conseil est chef de la Trésorerie, le pouvoir effectif en matière de finances est comme chez nous laissé à un ministre spécialisé ou Chancelier de l'Echiquier. Celui-ci est entouré d'un bureau important qui se charge de toutes les études concernant les matières financières. Il est composé de deux lords seniors : le Premier ministre et le Chancelier ; de quatre lords juniors et de deux secrétaires qui assurent une continuité de vues et de compétence dans les travaux du ministère. Tous ces membres sont du reste recrutés dans le sein du Parlement.

(9) CAUDEL. — M. BARTHÉLÉMY a caractérisé ce qui se passe chez nous par cette formule énergique : (notre) « système de gouvernement tend à faire converger toute la vie politique du Pays vers cette question à laquelle le Pays est en somme rarement intéressé : les ministres garderont-ils leurs portefeuilles, ou bien seront-ils remplacés par d'autres individualités ? »

(10) STOURM : *Le Budget*

Le Chancelier de l'Echiquier, que nous avons comparé à notre ministre des finances quant à son rôle, évidemment identique, en diffère cependant de façon capitale par la manière dont il exerce ses attributions et par l'autorité dont il est investi. Contrairement à ce qui existe en France où tous les ministres, par respect de l'égalité et courtoisie exagérée, sont égaux, en Angleterre, le Chancelier a un vrai droit de prééminence sur ses collègues en matière financière. Il exerce cette primauté grâce au bureau de la Trésorerie. Ce dernier, placé auprès de lui, est chargé de la gestion des revenus de l'Etat. Lorsque des dépenses sont prévues pour les différents services publics les ministres dont dépendent ces services doivent soumettre au bureau toutes les évaluations de dépenses. En ce qui concerne le budget, par exemple, qui est l'acte d'engagement des dépenses le plus important de l'année, les ministres envoient, dans la deuxième quinzaine de Décembre, au bureau de la Trésorerie, leurs évaluations de dépenses et les demandes de crédit correspondants (11). C'est lui qui fera tout le travail de préparation du budget, quelques mois seulement avant l'ouverture de l'année financière.

§ 2. — LES ESTIMATES ET LE FONDS CONSOLIDÉ.

Le budget ne comprend du reste pas toutes les dépenses annuelles. Le travail du bureau en sera ainsi simplifié. Cer-

(11) A la tête du bureau de la Trésorerie existe un secrétaire général permanent, un directeur financier, un directeur des services administratifs et un contrôleur général. Avant 1919, la direction des bureaux relevait d'une commission. On a donc en Angleterre renforcé le pouvoir du bureau de la Trésorerie pour essayer de compenser les mauvaises tendances qui se font jour et risquent d'enlever à l'Exécutif une partie de ses prérogatives financières.

taines d'entre elles ne sont pas portées sur ce tableau de prévision et d'autorisation. On distingue en effet en Angleterre les dépenses d'évaluation (*estimates*) pour la Marine, l'Armée, les Services civils et les revenus et les dépenses de fonds consolidés. Ces dernières ne sont pas inscrites chaque année dans le budget. Elles ont été notées une fois pour toutes et n'ont pas à être de nouveau examinées. Les dépenses de fonds consolidés sont celles qui ont été autrefois considérées comme ne pouvant être refusées sans qu'une atteinte grave soit portée à l'organisation nationale. Elles comprennent la liste civile du Roi, la dette publique, les traitements de certains hauts fonctionnaires qu'on a voulu ainsi soustraire, par respect pour leur fonction et leur utilité, aux emportements du Parlement, certaines pensions et quelques services auxiliaires. Pour réduire tous ces crédits consolidés, il faudrait voter une loi spéciale qu'on ne pourrait faire passer sans l'agrément de la Chambre haute. Les dépenses du fonds consolidé sont couvertes par des impôts permanents, c'est-à-dire qui durent tant qu'ils n'ont pas été abrogés par une loi spéciale et qui n'ont pas à être examinés chaque année. Ainsi en est-il depuis 1787.

Les autres dépenses sont inscrites au budget par le bureau de la Trésorerie. Pour y faire face, on vote des impôts avant l'ouverture de la gestion. L'examen de ces impôts, tel que *l'incom tax*, constitue un moyen de contrôle suffisant des actes du Gouvernement et permet l'application du régime parlementaire; *l'incom tax* entre en effet pour près du tiers dans le chiffre total du budget.

Il ne faudrait pourtant pas croire que les droits des représentants en Angleterre soient immenses en matière financière. Nous nous plaçons pour cette étude à une époque

où les abus de l'initiative individuelle des députés sont vivement ressentis en France et où l'on cherche à ces abus des remèdes qui existent déjà chez nos voisins. A cette époque, la Chambre des Lords n'avait pas encore perdu tout pouvoir financier comme aujourd'hui. Pourtant, celui-ci était essentiellement aux mains de la Chambre des Communes, issue directement du suffrage populaire. Mais la Chambre basse n'avait en 1900 que des droits financiers réduits.

Elle peut proposer en matière politique toutes les mesures qu'elle croit bon de défendre, excepté une augmentation directe des dépenses ou un accroissement d'impôts. Nous voyons que la formule célèbre selon laquelle le parlement anglais aurait tous pouvoirs, sauf de changer un homme en femme, est loin d'être exacte : en matière financière, il ne peut même prendre une initiative qui entraînerait le déséquilibre du budget. La raison donnée de cette interdiction est très juste : les chambres examinent, dit-on, et conçoivent très nettement le caractère d'une dépense à faire ; elles apprécierons moins sagement et facilement le chiffre même auquel elle doit s'élever.

§ 3. — LA DISCUSSION DU PROJET DE BUDGET EN COMITÉ.

Donc, les propositions de dépenses sont toutes présentées par la Couronne. Le Chancelier de l'Echiquier, après avoir, en conseil de cabinet (12), imposé ses vues à ses collègues et fait réduire le chiffre des crédits gonflés, dévelop-

(12) On sait, en effet, que le Roi d'Angleterre n'assiste pas au Conseil des Ministres. C'est là une vieille coutume qui s'est perpétuée depuis la monarchie de Hanovre.

pe devant le Parlement les projets conçus par le bureau de la Trésorerie, suivant les méthodes que nous venons d'analyser. Le projet financier doit aller d'abord à la Chambre des Communes. Devant elle, le Chancelier prononce un *budget-speech* dans lequel sont évaluées les dépenses de l'année financière et les recettes qui les doivent couvrir. Le projet est alors distribué. Son étude par les parlementaires va commencer. Elle ne sera pas faite comme en France, au sein d'une Commission des Finances, petite assemblée, réduite en nombre, fermée au public et aux parlementaires eux-mêmes qui n'en sont pas membres, douée de droits presque semblables à ceux de la Chambre et réalisant les mêmes abus. Le projet financier est discuté une première fois en séance publique, mais transformée en *comitee of the whole house*. La Commission des Finances n'existe pas en Angleterre. Le *comitee of the whole house* est, comme l'indique son nom, une séance de la Chambre des Communes entière, séance qui ne diffère des autres que par le caractère intime, moins solennel, avec lequel elle est tenue (13). La Chambre des Communes se transforme ainsi en *comitee of ways and means* pour la discussion des recettes et en *comitee of supply* pour la discussion des dépenses. Durant ces séances de brèves observations sont données par les orateurs mandatés, mais nul grand discours ne vient allonger les débats qui doivent être surtout utiles et techniques. Il est du reste rare de voir en Angleterre n'im-

(13) La seule différence entre une séance ordinaire de la Chambre des Communes et une séance de cette même Chambre formée en commission, consiste dans la plus ou moins grande solennité avec laquelle elle est tenue. Lorsqu'elle se forme en comité, le *speaker* descend de son siège et donne la présidence à l'un des *leaders* de la majorité et la masse posée sur la table centrale de la Chambre est enlevée et déposée sous la table.

porte quel député parler n'importe comment et à n'importe quel moment dans un domaine qui n'est pas celui de ses compétences.

§ 4. — LE DROIT D'AMENDEMENT ET LE *STANDING ORDER*
DE 1866.

La discussion est reprise en second lieu en séance ordinaire de la Chambre où le projet est alors défendu et attaqué avec plus d'éloquence qu'en comité; puis le vote intervient. Nous ne nous occuperons pas des recettes; mais pour les dépenses? La Chambre est donc saisie des *estimates* ou tableaux de dépenses, dès le début de sa session de Février. Ne peut-elle, puisqu'elle n'a pas eu l'initiative directe des chiffres et de l'emploi des crédits, présenter sous forme d'amendement des modifications au texte du Gouvernement, ainsi que cela se pratique et se pratiquait à cette époque en France? Un *standing order*, c'est-à-dire un texte réglementaire adopté par la Chambre et organisant ses méthodes pratiques de travail, du 20 Mars 1866, posa les principes essentiels de l'initiative financière directe ou indirecte en Angleterre, prohibant les engagements de dépenses proposés par les représentants. Des abus s'étaient infiltrés en effet dans la pratique et les Communes se devaient de revenir à la saine tradition; pour atteindre ce but, de simples modifications réglementaires suffisaient. M. Ayrton, reprenant à cette date un projet qu'il avait déjà présenté en 1862, fit poser la règle suivante pour remédier aux abus qui naissaient de la désobéissance à la coutume constitutionnelle (14) : « Cette chambre, dit le

(14) Cité par M. LARCHER.

standing order, n'admettra aucune proposition tendant à l'obtention d'un crédit quelconque pour les services publics et ne donnera suite à aucune motion impliquant une dépense à imputer sur les revenus de l'Etat, soit sur les fonds constitués en donation, soit sur les fonds préparés par le Parlement, en dehors des demandes formulées par la Couronne ». « Si une motion est produite dans cette chambre, dit le nouveau règlement, ayant pour objet une aide ou secours constituant une charge pour le revenu public, qu'elle implique des dépenses à imputer, soit sur le fonds consolidé, soit sur les fonds qui seront votés par le Parlement ou ayant pour objet une charge quelconque grevant le peuple, cette motion ne sera ni prise en considération, ni débattue sur le champ, mais elle sera ajournée jusqu'à tel jour que la Chambre jugera convenable de désigner, et il en sera référé au Comité de la Chambre tout entière, avant qu'aucune résolution ou vote de la Chambre n'intervienne ». Ces deux règlements furent acceptés par la Chambre. Ce n'était au reste que la prise en considération, disions-nous, de la coutume constitutionnelle, telle que nous l'avions énoncée et que M. Erskine May définissait en disant : « La Couronne, agissant avec l'avis de ses ministres responsables, constitue le pouvoir exécutif; elle est chargée de l'administration de tous les revenus du Pays et d'effectuer tous les paiements relatifs au service public. C'est pourquoi la Couronne fait connaître aux Communes les nécessités pécuniaires du Gouvernement et les Communes accordent assez de subsides pour satisfaire les demandes... mais les Communes ne votent d'argent que sur la demande de la Couronne », et M. Dupriez commentant ce passage, écrivait à juste titre : « De cette théorie découlent trois règles pratiques : toutes les lois de finances sont proposées par le Gouvernement: elles sont votées en pre

mier lieu par la Chambre des Communes ; la Chambre des Lords ne peut que les accepter ou les rejeter en bloc ». Désormais, après 1866, la phrase de M. de Franqueville se révélera encore plus exacte : « Il est à peu près sans exemple qu'un bill même non combattu par le Gouvernement aboutisse. » (15).

Le *standing order* de 1866 avait été précédé par d'autres. La règle remonte à 1706. Ce seront là des exemples flagrants pour l'opinion française du début du siècle. Leur vote en Angleterre ne supprimait pas complètement les échappatoires à la règle admise heureusement en matière d'initiative, mais les rendait très difficiles, car ils ont été respectés par les Communes pendant longtemps. Aujourd'hui, on ne pourrait peut-être en dire autant, ce qui prouve que la contrainte que s'imposait la Chambre n'était efficace que tant que les députés voudraient la respecter. Les Communes tendront, verrons-nous, à rapprocher leur système du nôtre. C'est là le grave danger d'une mesure non constitutionnelle dont la force ne réside que dans la bonne volonté de ceux qui l'ont posée.

§ 5. — LE VOTE DU BUDGET.

Occupons-nous dès lors du budget des dépenses. La Chambre des Communes, après avoir abandonné la forme des comités, reprend la forme solennelle et vote les décisions qui viennent d'être prises en Comité de la Chambre

(15) Cette pratique est un peu battue en brèche : Nous avons déjà fait allusion aux tentatives de la Chambre des Communes pour s'assurer plus de droits. Nous y reviendrons dans la III^e partie, en citant l'opinion de M. le Professeur J. Barthélémy à ce sujet. Signalons, dès à présent, que la Chambre des Communes tend à instituer des commissions permanentes chargées d'examiner les propositions de dépenses du Gouvernement. Du moins (cf. le projet de M. Lloyd George, bientôt abandonné par son auteur, infra III^e partie) l'examen du projet gouvernemental de budget n'est-il pas obligatoirement soumis à une commission des finances comme en France.

entière. On aboutit à la mise sur pied du *general appropriation act* ». Il ne faudrait pas croire que la discussion en séance publique s'éternise. Un trop long débat aurait deux inconvénients : il retarderait le vote de la loi du budget qui doit être déjà suppléé durant un certain temps par le vote de crédits provisoires ; il permettrait peut-être aux députés des critiques qui, malgré la tradition, pourraient aboutir contre le projet ministériel. Aussi a-t-on limité le nombre des séances réservé à l'étude du budget et à la discussion générale, comme on avait limité le droit d'initiative. C'est la méthode de la « guillotine » qui remonte à 1887. Elle consiste à circonscrire par avance la discussion et à fixer ses diverses phases dans une motion soumise au vote de l'assemblée. Un tableau des débats est dressé et suivi rigoureusement. Le détail en est fixé d'heure en d'heure. Aux heures prévues pour la conclusion des travaux, de l'examen du budget des dépenses par exemple, il est procédé au vote, quel que soit l'état de la discussion. On évite ainsi une opposition forcenée qui retarderait les travaux législatifs. Du reste, en Angleterre existe ce qu'on appelle un « calendrier parlementaire ». Les propositions de lois ne peuvent être discutées qu'à certains jours et certaines heures, les autres étant réservées à l'étude des projets du Gouvernement. Ainsi, en matière financière, à supposer que pour tourner le *standing order* de 1866 un député proposât un hill, il aurait grand'chance de ne pas le voir venir en séance. Le budget est ainsi voté assez rapidement (16).

(16) Les débats parlementaires sont du reste réglés, en Angleterre, plus rapidement que chez nous. Les journaux de Paris citaient en exemple à la Chambre Française, en Novembre 1934, une séance de la Chambre des Communes dans laquelle onze questions très différentes, inscrites à l'ordre du jour, avaient été discutées et votées et quarante et un orateurs entendus ; la séance n'avait pourtant duré que trois heures.

Telles sont les règles en matière d'engagement des dépenses en Angleterre. On n'y connaît pas notre système de libre initiative du Parlement quant à l'emploi des crédits. On n'y trouve surtout pas le mauvais moyen employé chez nous pour modifier le projet de l'Exécutif : amendements individuels nombreux, présentés en séance au moment du vote d'un acte général aussi important que le budget. La Couronne anglaise se montre très jalouse de ses droits vis-à-vis du Parlement et intraitable en matière d'initiative des dépenses. Il n'est pour s'en convaincre que de se remémorer les cas célèbres de la pension Havelock, du Duke of Sussex, de l'organisation de l'Eglise d'Angleterre en 1870, du cas de M. Palmer surtout et de beaucoup d'autres dans lesquels, malgré la légitimité de la dépense, celle-ci n'ayant été réclamée que par les représentants, ne fut pas engagée par la Couronne. Du reste, la Chambre des Communes, malgré son rôle passif, semble-t-il, n'est pas privée de toute influence. Le Gouvernement qui est le fruit d'une majorité doit tenir compte des opinions de cette majorité pour ne pas entrer en conflit avec elle. D'autre part, les représentants peuvent individuellement solliciter des ministres certaines réformes et la Chambre peut par des résolutions attirer l'attention du Gouvernement sur ce qui, à son avis, est à entreprendre. Mais la proposition est laissée au Cabinet qui prévoiera le chiffre de la dépense. C'est un excellent principe, et c'est pourquoi M. Léon Say avait cru bon de faire traduire les *standing orders* dans lesquels il est énoncé et de les citer en exemple à la Chambre française.

§ 6. — RÉSULTATS DONNÉS PAR LA PRATIQUE ANGLAISE.

Il faut immédiatement constater que le système anglais a donné de bons résultats. La Grande-Bretagne a toujours

été appréciée des spécialistes en matière financière, qui l'ont maintes fois donnée en exemple aux autres pays et au nôtre en particulier. Ce n'est pas seulement parce qu'elle satisfait leur désir de logique et répond à l'idée qu'ils se font d'une bonne gestion. On ne peut nier que sa prospérité relative ou les redressements rapides succédant aux effondrements que des circonstances difficiles ne pouvaient empêcher ont souvent résulté de ses méthodes financières intelligentes. Certes, en 1900, quand nos hommes politiques proposaient d'imiter son régime, on pouvait trouver à ses finances saines d'autres causes que l'interdiction de l'initiative parlementaire. Nous ne le contestons pas : ce point très important de sa coutume constitutionnelle ne faisait pas seule sa parfaite santé, mais on ne peut nier que cette marque de sagesse avait une réelle influence sur les finances anglaises et leur excellente tenue. Il restait pour nous à suivre cet exemple. C'est ce qu'on fit.

SECTION III

Limitation, pour les Députés, du droit d'engager les dépenses

La réforme du règlement.

§ 1. — ESSAI DE RÉFORME ABSOLUE.

On commença par un essai de réforme absolue. En 1881, Gambetta se rendant compte des abus engendrés par notre méthode, prépara un projet de révision. Ce projet touchait à deux points très importants : l'un, qui ne nous concerne pas, ouvrait la porte à la discussion à propos du droit de priorité de la Chambre en matière de lois de finances ; l'autre demandait à la Chambre de renoncer à l'initiative en

matière d'ouverture des crédits. Voici le texte même de l'exposé des motifs du projet cité par M. Joseph Reinach, alors secrétaire de Gambetta : « Nous pensons qu'à cette limite des droits du Sénat (présentée par le 1^{er} point) doit correspondre une limitation corrélative des droits de la Chambre, et nous vous proposons de supprimer l'initiative parlementaire en matière d'ouverture de crédits. Ce n'est point pour faire une œuvre de symétrie que nous soumettons cette mesure aux deux chambres réunies en Congrès de révision ; notre but est de sauvegarder les finances du Pays et d'en assurer l'équilibre contre une tendance dont les inconvénients ont pu être déjà constatés et ne pourraient que s'aggraver par la suite. » Et, pour bien montrer que l'exemple suivi dans la méthode proposée était pris à notre voisine l'Angleterre, Gambetta citait immédiatement les pratiques en honneur à la Chambre des Communes et les résultats qu'on avait ainsi obtenus. Il ajoutait, faisant écho aux rapporteurs du budget qui chaque année se montraient hostiles à l'initiative individuelle des députés : « Dans le Gouvernement parlementaire, le Gouvernement qui dure peu est porté aux grandes dépenses afin de laisser un nom. Si, à l'initiative gouvernementale s'ajoute l'initiative parlementaire en matière d'ouverture des crédits, alors l'équilibre du budget est livré à toutes les surprises de la discussion et du vote, alors les budgets sont condamnés à grossir et à enfler d'année en année ; il n'y a plus de degré ». Il concluait : « Un Gouvernement démocratique est tenu plus que tout autre à mesurer les charges des contribuables (!) ; un pays condamné à d'immenses sacrifices militaires est tenu également plus que tout autre à assurer un sévère équilibre de ses finances » (17). Il ne

(17 Cité par MM. BOUCARD et JÈZE.

semble pas que ces paroles justement pessimistes aient été écoutées comme elles auraient dû l'être. Gambetta n'avait du reste pas grande confiance dans la sagesse de l'Exécutif en matière de dépenses. Nous verrons que certains auteurs contemporains partagent son avis et nous aurons l'occasion de discuter ces opinions.

Gambetta soumit sa proposition au conseil des ministres. Ceux-ci, loin de se rendre compte des avantages qu'elle présentait et des facilités qu'elle leur accordait, la critiquèrent violemment. Gambetta la retira donc. Il semblait que la Chambre accepterait moins encore que le Gouvernement l'idée de réduire d'elle-même ses droits en matière d'initiative et d'amendement. Pourtant, c'est bien par le procédé du *standing order* qu'on était parvenu à régler heureusement la question en Angleterre. L'on vit, il est vrai, la commission du budget repousser chez nous des amendements tendant à relever des crédits ou à créer des dépenses, parce qu'ils n'étaient pas demandés par le Gouvernement. Mais ces tentatives restaient isolées et n'étaient sanctionnées par aucun texte.

En 1895, M. Reinach, dans un discours prononcé le 25 Novembre, proposait à la Chambre de renoncer à son droit. L'année suivante, c'est M. Boudenoot qui déposait une proposition de loi stipulant qu'aucune motion tendant à imposer une nouvelle charge budgétaire ne serait examinée si elle n'était appuyée par le Gouvernement. Il se heurta à de nombreux adversaires. Les députés opposants faisaient remarquer que la Constitution prévoit le droit d'initiative individuelle sans limite, donc aussi en matière financière et prévoit par conséquent le droit d'amendement qui n'est qu'un moyen indirect d'initiative. Enlever ce

droit au Parlement par une loi ordinaire, c'était faire œuvre inconstitutionnelle. Comment un simple texte législatif pouvait-il aller contre des principes posés par le constituant ? On consulta cependant la Commission du Budget sur la proposition de M. Boudenoot. Elle répondit que vu son utilité on ne devait pas la rejeter sans examen, mais que pour éviter la discussion constitutionnelle il convenait de la faire triompher, non dans une loi, mais simplement comme en Angleterre dans un article de règlement. Cette idée devait être très heureuse et triompher dans un proche avenir.

§ 2. — CAMPAGNE MENÉE EN FAVEUR DE LA RÉFORME
DU RÈGLEMENT.

Dès lors et pour faire pression sur la Chambre, les partis modérés menèrent une vive campagne en faveur des modifications à porter dans ce sens au règlement de la Chambre. Il faut dire qu'on était en 1898, à la veille des élections. L'idée de la Commission du Budget, présentée sous forme de principe, constituait un article de programme électoral intéressant. Les leaders du parti républicain modéré, reprenant les théories énoncées par Léon Say en 1882, développèrent l'idée de la réforme. MM. Deschanel et Poincaré, en Février et Avril 1898, déclaraient que les Chambres sont chargées d'empêcher les Ministres de dépenser trop d'argent : c'est là leur but principal. On provoqua une sorte de referendum avant l'heure. L'union libérale républicaine, dont l'organe était le grand journal « *Le Temps* », invitait les conseils généraux à émettre un vœu ainsi conçu : « Le Conseil général, convaincu des inconvénients et des périls qui peuvent résulter de l'abus de l'ini-

tiative parlementaire individuelle en matière budgétaire, émet le vœu que le règlement des Chambres interdise aux membres du Parlement de déposer, lors de la préparation ou de la discussion des projets de lois de finances, des amendements ayant pour effet, soit d'augmenter les dépenses, soit de diminuer les recettes du budget ». Les Conseils généraux voulaient-ils trop bien respecter la loi du 10 Août 1871, leur interdisant d'émettre des vœux politiques, ou bien l'opinion politique se désintéressait-elle de la question. En fait, la campagne auprès des Conseils généraux n'eut pas un gros succès. Onze seulement daignèrent s'y intéresser et, parmi eux, huit se rallièrent aux propositions du parti modéré. Les préférences politiques des Conseils départementaux n'étaient peut-être pas absolument étrangères à ce résultat. Il ne fallait pas désespérer cependant. C'est au moment où la proposition avait le moins de succès dans le Pays que la Chambre allait elle-même réformer son règlement et limiter son propre droit d'initiative dépensière.

§ 3. — MODIFICATION DES ARTICLES DU RÈGLEMENT
EN 1900 (18).

A la fin de la discussion du budget de l'exercice 1900, M. André Berthelot et quelques-uns de ses collègues présentèrent un article additionnel qui tendait d'abord à écarter les adjonctions budgétaires et ensuite à limiter l'initia-

(18) cf. G. SALANN : *Chroniques législatives, Annales des Sciences Politiques*, Mai 1900. cf. Thèse de M. BUTY : *Le vote du Budget et l'amélioration des méthodes de travail parlementaire*. Paris 1926. — Thèse de BRIDON, Paris 1902 : *L'initiative parlementaire en matière de lois de finances*.

Voir aussi *Journal Officiel* des 16 et 17 Mars 1900.

tive de la Chambre en matière de propositions de dépenses. Cet article était ainsi libellé : « Le budget prévoit et autorise, pour l'exercice auquel il se rapporte, les dépenses publiques dans les limites résultant des lois antérieures, les recettes destinées à y faire face et les divers moyens de service. Aucun crédit afférent, soit à des entreprises ou à des travaux nouveaux, soit à des augmentations de traitements, d'indemnités ou de pensions, soit à des créations de service, d'emploi, de pensions ou à leur extension en dehors des limites prévues par les lois en vigueur, ne peut y être inscrit si l'engagement de dépenses dont il résulte n'a été autorisé préalablement en vertu d'une loi antérieure ». Cet article fut accepté par la Commission. En effet, la proposition Berthelot n'enlevait pas le droit d'initiative aux députés. Elle réglementait la méthode de travail, tant du Parlement que du Gouvernement. L'objection d'ordre constitutionnel élevée en 1896 ne tenait plus. La limitation de l'initiative ne s'appliquait qu'aux augmentations de dépenses. Le Gouvernement pouvait organiser l'administration comme il l'entendait, mais, toutes les fois que ces remaniements entraîneraient augmentation de dépenses, il faudrait une loi spéciale. Lors de l'adoption de ce texte à la Chambre, une vive opposition se manifesta. M. Pelletan fit remarquer que d'après lui l'augmentation des dépenses était imputable aussi bien au Gouvernement qu'aux députés. D'autre part, la nécessité de voter des lois préalablement à l'engagement de crédits nouveaux ne ferait qu'allonger les débats. Le texte Berthelot n'avait donc pas une bonne presse, il risquait d'être repoussé, ce que voyant M. Rouvier déposa une proposition différente : « En ce qui touche la loi du budget, aucun amendement ou article

additionnel tendant à augmenter les dépenses ne peut être déposé après les quatre séances qui suivent la distribution du rapport dans lequel figure le chapitre visé ». M. Rouvier faisait remarquer qu'aucune question de principe n'était désormais posée, puisqu'il est légitime que la Chambre détermine les conditions dans lesquelles elle entreprendra et poursuivra ses travaux. Le texte de M. Rouvier allait entraîner l'acceptation d'une autre proposition Berthelot à une grosse majorité. A la même séance du 16 Mars 1900, M. Berthelot, remplaçant sa proposition primitive, fit adopter un article qui reçut le n° 51 bis et qui disait : « Aucune proposition tendant, soit à l'augmentation de traitements, d'indemnités ou de pensions, soit à des créations de services, d'emplois ou de pensions ou à leur extension en dehors des limites prévues par les lois en vigueur, ne peut être faite sous la forme d'amendement ou d'articles additionnels. »

De la combinaison de ces deux textes on peut tirer la règle suivante : le droit de déposer des amendements ne disparaît pas. Les députés peuvent toujours proposer une loi engageant des dépenses et modifier un texte gouvernemental par voie d'amendement, mais à la condition d'exercer ce droit dans les trois séances qui suivent immédiatement la distribution du rapport; donc, sont écartés les amendements spontanés qui naissent au milieu de la discussion en séance publique, n'ont été présentés ni à la Commission ni au Gouvernement, et dont la Chambre n'a pu apprécier la gravité; d'autre part et exceptionnellement les amendements au budget qui entraîneraient augmentation de traitement, pensions, indemnité, etc., sont proscrits formellement, même s'ils sont déposés dans les trois jours qui suivent la remise du rapport. Enfin, les députés con-

servent ce droit d'initiative dépensière, sans restriction cette fois, si, au lieu de présenter des amendements à la loi du budget, ils procèdent par voie de proposition de loi spéciale.

Deux ans après, M. Berthelot voulut compléter l'article 51 bis ; il saisit la Chambre d'un projet de résolution tendant à faire de cet article une mesure plus efficace : « Aucune proposition tendant à une augmentation de dépenses ne peut être mise aux voix sans qu'une économie de chiffre au moins égal ait été simultanément proposée et préalablement adoptée. Mais la Chambre refusa de discuter cette proposition. En 1906, le parti socialiste demanda même la suppression de l'article 51 bis. L'Assemblée cette fois heureusement ne le suivit pas. Seulement, si les députés depuis le vote de cet article ne déposaient plus d'amendements à la loi de finances, ils déposaient par contre des propositions de résolutions permises par le règlement et qui surchargeaient les débats sur le budget. La Commission du Règlement décida dans son rapport du 23 Mars 1911 de soumettre ces propositions de résolution au même régime que les amendements. Au cours de la discussion, M. P. Raynaud déposa une proposition ainsi conçue : « Toutefois, les amendements, acceptés par le Gouvernement ou la Commission du Budget, ayant réuni les signatures de 90 membres, seront encore recevables après le délai fixé au paragraphe précédent ». Cet amendement, au lieu de diminuer comme on le voulait les pouvoirs de la Chambre, les augmentait encore et à cet égard était inopportun. Il fut repoussé. M. Raynaud, se décidant à entrer dans la voie tracée par la Commission du Règlement, fit, pour remplacer son amendement repoussé, une autre proposition : « Aucune interpellation ne peut être jointe à la discussion du

budget ». Cet amendement fut adopté. Plus tard, M. Raynaud présenta un autre texte qui fut de même accepté et qui disait : « Aucun projet de résolution, aucune motion, aucun ordre du jour motivé ne peuvent être déposés au cours de la discussion du budget ». Cette seconde proposition ne faisait que compléter la première. Toutes deux étaient dans la ligne de la réforme entreprise en 1900.

§ 4. — AMENDEMENTS AU RÈGLEMENT : NOUVELLE SANCTION
EN 1920.

Les amendements adoptés antérieurement allaient être sanctionnés à nouveau lors de la refonte du règlement en 1920. Nous allons négliger l'ordre chronologique de réforme et franchir plusieurs années pour en terminer avec la question de la limitation, par la seule voie réglementaire, du droit d'initiative et d'amendement budgétaires, à l'imitation de ce qui avait été pratiqué en Grande-Bretagne.

Le 27 Mai 1920, M. de Lasteyrie présentait en effet sous forme d'amendement un système qui eut sans doute mis un frein à l'accroissement incessant des dépenses publiques. Cette réforme supposait une grande confiance dans un organisme dont nous parlerons par la suite et qui fonctionne chez nous : la Commission des Finances. « Aucune proposition de loi ou de résolution, aucun amendement tendant à imposer une dépense nouvelle ou une augmentation de dépenses aux budgets de l'Etat, des départements ou des communes, ne pourront être discutés en séance publique et soumis à un vote de la Chambre, s'ils n'ont fait au préalable l'objet d'un rapport favorable de la Commission des Finances ». M. de Lasteyrie faisait en effet remarquer que

l'article 86 du règlement ne s'opposait qu'aux amendements créateurs de dépenses, sans ressources correspondantes, mais ne disait rien des propositions de loi, ni des propositions de résolution. Or, il arrive un moment où l'initiative parlementaire doit être limitée. Si l'on compare en effet le règlement de la Chambre française avec ce qui existe en Angleterre, on se rend compte que nous sommes bien en retard au point de vue des bonnes méthodes financières. Dès lors, il conviendrait, chez nous aussi, disait M. de Lasteyrie, de réserver au Gouvernement l'initiative, sauf dans des cas très exceptionnels. L'amendement que proposait M. de Lasteyrie devait avoir du reste une portée moins grande que le *standing order* de 1706. Il prévoyait seulement un contrôle préventif de la Commission des Finances, qui eut écarté de la discussion publique certaines résolutions. C'était peut-être là son grand défaut, car il augmentait ainsi les pouvoirs dangereux et mal employés de cette commission.

Le rapporteur, M. J. Barthélémy, combattit au nom de la Commission du Règlement la proposition de M. de Lasteyrie. L'exemple de l'Angleterre, faisait-il remarquer, ne doit pas être pris trop au sérieux. En effet, si le *standing order* de 1706 est toujours en vigueur, son usage a été quelque peu adapté aux nécessités de la vie parlementaire et aux progrès de la démocratie. D'autre part, l'amendement de M. de Lasteyrie paraissait au rapporteur parfaitement inconstitutionnel et c'était là la plus grosse objection que lui faisait M. Barthélémy. La Chambre, disait l'éminent professeur, ne peut déléguer à des organes limités en nombre et nés dans son sein des droits que la Constitution lui a donnés à elle-même pour les exercer en quelque sorte personnellement. Les commissions n'ont qu'un travail de pré-

paration, c'est à la Chambre de décider. L'argument était de grande valeur et, semblait-il, irréfutable. M. de Lasteyrie modifia donc son texte, ainsi qu'il suit : « Aucune proposition de loi ou de résolution, aucun amendement... ne pourront être discutés en séance publique... s'ils n'ont fait au préalable l'objet d'un rapport ou d'un avis de la Commission des Finances ». Mais c'était là sanctionner par un nouveau texte une pratique déjà inscrite dans les règlements. L'amendement dans ces conditions devenait inutile. Il fut disjoint par la Chambre. La Commission du Règlement modifia seulement la proposition de M. Berthelot et chargea son rapporteur, M. Barthélémy, de présenter le texte modifié à l'Assemblée. Logiquement, dit celui-ci, une initiative qui se borne à créer des dépenses est imparfaite et tronquée, puisque avant d'aboutir à un résultat pratique elle suppose la nécessité d'une initiative gouvernementale tendant à créer les ressources correspondantes. Dans tous les cas, il n'est pas de système plus menaçant pour les finances publiques que celui qui consiste à dire : Au Parlement l'imagination des dépenses, au Gouvernement de trouver les moyens d'y faire face. M. Barthélémy faisait sans doute allusion à la formule simpliste donnée par le député dont nous avons plus haut fait mention. Le projet de modification du règlement ainsi présenté fut voté.

Au résultat de ces discussions, quelle défense la Chambre s'est-elle réservée elle-même contre les abus de l'initiative parlementaire en matière de dépenses ? Quelle conclusion pratique fut donnée à ces débats ? La campagne entreprise après Gambetta aboutit en 1900 et 1920 à une nouvelle rédaction du règlement, qui était ainsi conçue, article 86 : « Lorsqu'un amendement implique la réduction

ou la suppression d'une recette existante, une dépense nouvelle ou une augmentation de dépenses par rapport au texte qu'il serait appelé à remplacer ou à compléter, la disjonction est de droit si elle est demandée par le Gouvernement, la Commission des Finances ou la Commission compétente. Cet amendement est renvoyé sans délai à la commission compétente qui devra le rapporter dans les mêmes conditions qu'une proposition de loi. Si la réalité de la réduction ou de la suppression de la recette, de l'établissement d'une dépense ou de son augmentation est affirmée au nom de la Commission des Finances par son président, le rapporteur général ou le rapporteur spécial, la disjonction et le renvoi ne peuvent être contestés ». Pour cette disjonction, la Commission écarterait de la discussion générale des points de détails qui ne pouvaient qu'alourdir les débats. Mais il supposait toujours que la Commission ferait un bon usage des droits dont elle est investie.

L'article 101 du règlement n'est qu'une légère modification des propositions de M. Rouvier en 1900. Il est ainsi conçu : « En ce qui touche la loi des finances, la loi relative aux contributions directes, les lois portant ouverture de crédits, aucun amendement ou article additionnel, tendant à augmenter les dépenses ou à réduire les recettes, ne peut être déposé après les 10 jours qui suivent la distribution dans lequel figure le chapitre visé ».

Et l'article 102 : « Aucune proposition tendant, soit à des augmentations de traitements, d'indemnité ou de pensions, soit à des créations de services, d'emplois ou de pensions, ou à leur extension en dehors des limites prévues par les lois en vigueur, ne peut être faite sous forme d'amendement ou d'article additionnel à la loi de finances ». La pre-

mière de ces réformes limite le droit d'amendement en le circonscrivant dans le temps; la seconde le supprime entièrement pour un certain nombre d'objets. C'est une mesure utile. Mais elle n'a pas mis fin aux abus. Elle les a seulement atténués. En effet, la Chambre qui a voté ces articles de règlement est toujours libre de ne pas les suivre; elle peut les laisser de côté, comme le souhaitait ce député lorsqu'il disait : « Tout ce que je sollicite, c'est que nous ayons toujours un règlement, mais que nous ne soyons pas obligés de l'appliquer. »

Si l'on compare maintenant le texte organique de la Chambre française en 1920, et le *standing order* de 1866, on se rend compte combien ce dernier est plus restrictif en matière d'initiative dépensière du Parlement, combien, en réservant à la Couronne le droit de proposer les augmentations de crédits et leur emploi, il freine utilement les engagements de dépenses. Il est vrai, comme le faisait remarquer M. Barthélémy en 1920, que la Chambre des Communes semble elle aussi se détacher de la stricte observance de son règlement, et profiter du grave défaut que nous signalions tout à l'heure en soutenant qu'un texte voté par une chambre et dont l'observation ne repose que sur la bonne volonté des députés ne peut manquer de tomber en désuétude quand il devient gênant. Cependant, le fait que des restrictions à l'initiative parlementaire aient pu être proposées et votées par les députés eux-mêmes et que certains gouvernements se soient sans difficulté appuyés sur elle pour écarter des propositions intempestives, prouve d'abord, suivant la pensée d'un auteur, que les inquiétudes de ceux que hante le souci des libertés parlementaires partent d'une crainte bien injustifiée; il prouve d'autre part que, même parmi les représentants, jaloux cependant de

leurs droits, l'on s'est rendu compte du danger pour les finances de laisser aux mains de chaque député un trop grand pouvoir d'engager les crédits. Les remèdes proposés pour combattre cette initiative individuelle n'ont pas été assez énergiques. Ils ne s'appliquaient qu'à un seul côté de la question. Du moins, font-ils augurer heureusement de l'avenir et du succès des réformes auxquelles nous devons arriver.

§ 5. — LA DERNIÈRE MODIFICATION AU RÈGLEMENT
EN 1934.

C'est ainsi, et pour la même raison : limiter les droits d'engagement de dépenses des parlementaires, qu'au début du vote du projet de Budget pour 1935, M. Bonnefous a présenté une proposition de modification de l'art. 86 du règlement. M. Vienot et M. André Breton ont aussi déposé une proposition complétant l'art. 102 du règlement. La discussion engagée, M. Ramette, au nom de l'opposition, fit connaître les objections de la gauche contre la limitation, même par voie réglementaire, des pouvoirs d'engagement des dépenses des députés. M. Borel, vice-président de la Commission du Règlement et M. le Président Bouisson, au contraire, appuyèrent les propositions Bonnefous, Vienot et Breton, qui furent votées. Désormais, l'art. 102 est ainsi complété : « Au cours de la discussion de ces projets, aucune demande tendant, soit au renvoi à la Commission des Finances, soit à la réserve d'un chapitre des différents Budgets, ne sera recevable, à moins qu'elle n'émane du Gouvernement ou de la Commission des Finances. » (19).

(19) Séance de la Chambre des députés, 15 Novembre 1934. *J. O.* 17 Novembre 1934.

Malgré ces modifications au règlement, l'on a constaté après 1920 et l'on constatera encore chez nous les mauvais résultats des méthodes financières en honneur dans nos Chambres législatives. De là découle une déplorable gestion et un déséquilibre chronique de nos budgets, même en dehors des temps de crise.

En effet, demandons-nous à présent quelles règles président en France aux travaux parlementaires en matière d'engagement des dépenses. C'est par l'étude et le développement de nos méthodes financières que nous pourrions nous convaincre des nécessités d'entreprendre une réforme à brève échéance et que nous découvririons les moyens de réparer les erreurs commises. Si nous ne connaissons pas les maux, comment appliquerons-nous les remèdes utiles ?

SECTION IV

Les méthodes françaises pour la préparation et le vote du Budget.

§ 1. — PRÉPARATION DU BUDGET.

Nous avons dit que la préparation du budget était faite par le Gouvernement. Cela est logique et indispensable. On ne conçoit guère une autre méthode. Le pouvoir exécutif, par les agents qu'il possède sur tout le territoire, est seul en rapport avec les services publics dépensiers et leurs administrateurs. Il sait mieux que personne à quels besoins il devra faire face et connaît le chiffre des crédits indispensables à leur satisfaction. N'est-il pas responsable de la vie du Pays ? Il possède enfin les fonctionnaires compé-

tents pour dresser rapidement et clairement le tableau évaluatif des recettes et des dépenses. C'est bien à lui et à lui seul que doit appartenir la préparation du budget. Chaque ministre est chargé de dresser le tableau de dépenses de son département et de grouper les indications de dépenses venues des agents administratifs locaux ou de l'administration centrale elle-même. Ces demandes, une fois examinées par le ministre compétent, sont transmises au ministre des finances.

C'est ce dernier qui va centraliser les budgets de dépenses des différents ministères qu'il ajoutera au budget des dépenses de son propre département. Il établira en contrepartie le budget des recettes destinées à y faire face. Il arrêtera le texte de la loi des finances. Son rôle qui se ramène à ces trois fonctions essentielles est donc très grand et très lourd. C'est la raison pour laquelle en Angleterre on a investi le Chancelier d'un droit de supériorité sur ses collègues en matière de « dépenses ». Il semble en effet que, chargé de la responsabilité d'assurer l'équilibre budgétaire, il devrait avoir autorité sur les autres membres du cabinet, afin de réduire, si besoin est, les dépenses exagérées proposées par eux. La logique et la sagesse parlent dans ce sens, mais les idées françaises lui sont opposées. En fait, chez nous, cette prépondérance n'existe pas. Tous les ministres sont égaux en matière d'engagement de dépenses.

§ 2. — EXAMEN DE LA COMMISSION DES FINANCES.

Le travail de préparation du budget achevé, le projet gouvernemental est soumis à la Chambre des Députés. Mais, avant d'ouvrir la discussion à son endroit, la Cham-

bre confie ce projet à sa Commission des Finances. Ce qui est vrai de la loi du budget l'est aussi de n'importe quelle autre loi financière. Toutes sont examinées en premier lieu par la Commission des Finances. Si nous parlons particulièrement du budget c'est qu'il est l'acte le plus important dans lequel se manifestent les pouvoirs d'engager les dépenses, reconnus aux parlementaires. Les articles du règlement de la Chambre, que nous avons examinés, décident de l'étude préalable de la loi de finances par ces commissaires spéciaux.

La Commission des Finances, autrefois Commission du Budget, est un comité restreint (44 membres à la Chambre, 36 au Sénat), fermé aux députés qui n'en font point partie, élu actuellement au scrutin de liste en assemblée générale de la Chambre, par les groupes politiques dont se compose chaque assemblée. Cette commission devrait être annuelle, mais, comme toutes les commissions dites permanentes, elle demeure en fait identique pendant la législature. Son rôle est d'examiner les projets de lois financières et d'éclairer l'assemblée sur les points susceptibles de discussion. Rien là que de très légitime. Mais elle ne se renferme pas d'ordinaire dans cet examen. Elle modifie ou refond entièrement le projet gouvernemental, substituant ses conceptions à celles du ministère. Lors des débats sur le rétablissement de l'équilibre budgétaire de 1935, on a vu des projets gouvernementaux entièrement modifiés par elle, ce qui n'a cessé de causer de sérieuses difficultés ou des accidents graves à quatre gouvernements. Le plan financier élaboré parfois avec peine, sans doute avec attention, par le ministère, est bouleversé et l'équilibre détruit. La Commission, certes, a parfois proposé des économies : nous en avons eu récemment l'exemple, peut-être parce que

la situation pénible de notre Trésorerie lui a rendu quelque pudeur, mais il n'en a pas été souvent ainsi. Son rôle est loin d'avoir été favorable et ce qui la rend dangereuse c'est ce qu'elle est irresponsable. Elle pratique un premier travail de démolition des projets de l'Exécutif et remplace souvent l'autorité nécessaire de celui-ci par des conceptions de pure imagination désordonnée ou démagogique. Elle ouvre le chemin des dépenses dans lequel la Chambre s'engagera à sa suite. Si, d'autre part, elle a parfois réduit les crédits demandés par le Gouvernement, outre que ce fut surtout dans un but politique, le résultat n'a pas été meilleur; les années suivantes, les ministres ont gonflé l'évaluation des crédits de façon à éviter que les services publics indispensables ne soient privés de ressources par l'ignorance ou la fantaisie des commissaires aux finances. Ou bien, les crédits ayant été rognés par elle, il a fallu en cours d'exercice les rétablir sous forme de crédits additionnels.

§ 3. — EVALUATION DES DÉPENSES.

Ceci nous conduit à parler des méthodes employées pour évaluer les dépenses (20). Les ministres, pendant la préparation du projet du budget, la Commission, lors de son examen, les députés au moment de la discussion qui suivra en assemblée générale, devront donc prévoir le chiffre annuel des dépenses. Le travail essentiel sera pourtant confié, nous l'avons vu, à l'Exécutif. La perspicacité des préparateurs du budget se donnera libre cours, car il n'y a aucune méthode scientifique suivie dans aucun pays. Mais cette perspicacité des experts en matière de budget peut

(20) STOURM : *Le Budget*.

être prise en défaut : ils peuvent être entraînés à de fausses évaluations. Il est en effet certaines dépenses dont il est impossible de déterminer par avance le montant de façon stricte, on ne peut qu'estimer leur chiffre à titre indicatif. La loi prévoit par exemple qu'une prime sera allouée aux pêcheurs de morue, variable avec le poids rapporté par chaque pêcheur. On ne peut bien évidemment prévoir à l'avance la somme totale qui sera payée aux marins normands ou bretons qui se livrent à cette pêche.

Au contraire, d'autres dépenses peuvent être immédiatement prévues et chiffrées ; par exemple les dépenses de la dette, des traitements, des travaux publics. Il sera ici possible de décider qu'on ne dépassera pas tel chiffre de crédits pour le paiement de ces dépenses. Il y a en définitive deux sortes de crédits, correspondant aux dépenses certaines ou incertaines ; les crédits limitatifs et les crédits évaluatifs. On comprend aussitôt quelle sera la tentation des divers préparateurs ou contrôleurs préventifs de la loi des finances. Ils tiendront à réduire exagérément le chiffre des crédits évaluatifs, puisqu'ils savent qu'il faudra ensuite coûte que coûte pourvoir aux dépenses obligatoires qu'ils sont destinés à couvrir, et quitte en cours d'exercice à demander des crédits complémentaires ou supplémentaires. Ils gonflent au contraire les crédits limitatifs, de façon qu'ils demeurent suffisants après que la Commission des Finances et les Chambres les auront sans doute diminués. Ce sont là, on s'en rend compte, des procédés douteux et présentant un réel danger. Il est bien certain que le contrôle sévère et sans méthode de la Commission des Finances le rend plus sensible. La difficulté sera du reste toujours d'empêcher ces pratiques et de maintenir le contrôle pourtant indispensable des deux chambres.

§ 4. — VOTE DU BUDGET.

On arrive ainsi au vote du budget. Le projet déposé par le Gouvernement, modifié déjà par la Commission, le sera à nouveau par les Chambres, puisque l'initiative la plus entière a été donnée par la Constitution à chaque représentant. Nous en avons montré les inconvénients graves. Nous avons indiqué quelles solutions insuffisantes ont été prescrites pour obvier à l'excès du droit d'amendement. Nous n'y revenons pas. Nous indiquons simplement que depuis 1911 la Chambre a décidé d'écarter de la discussion budgétaire les interpellations de tous ordres qui pouvaient y être jointes et n'avaient pas un caractère financier. De même a-t-on dans les règlements des Chambres réduit le droit à la parole de chaque député et sauf les cas exceptionnels. Ces deux mesures de détail, dont la seconde entraîne de sérieuses objections théoriques, n'ont pas pour objet de réduire le chiffre des dépenses mais bien le temps consacré aux débats sur le budget. Il semble qu'elles ne nous concernent pas ici. Nous allons voir cependant que cette lenteur dans la discussion de la loi de finances amène à utiliser un procédé condamnable d'adjonctions qui auront une répercussion sur l'engagement des dépenses. C'est à ce titre que nous signalons la lenteur des discussions budgétaires et les deux remèdes adoptés pour les accélérer. Ces remèdes ne rappellent en rien toutefois la sévère et fructueuse méthode anglaise de la guillotine. Ils n'empêchent pas les débats budgétaires de durer trop longtemps et d'occuper un nombre important de séances. L'époque de la discussion du budget est la période dangereuse pour le Gouvernement où se révèle la force ou la mauvaise foi de l'opposition; elle voit de nombreuses crises ministérielles, tout

cela n'avance pas le lourd travail législatif qui presse et ne favorise pas la discussion des projets ou des propositions de loi qui dorment dans les dossiers des assemblées. N'a-t-on pas dit en Décembre dernier que — sauf erreur — 1.200 projets ou propositions attendaient leur tour dans les minutes du Sénat ? Le Parlement va donc être tenté d'adjoindre au budget de nombreuses motions ou articles de lois qui seront ainsi véhiculés par la loi de finances. Ce sont les adjonctions budgétaires ou *riders* dont nous avons déjà brièvement parlé, qui sont fréquents à l'étranger comme chez nous (21).

§ 5. — ADJONCTIONS BUDGÉTAIRES.

On cite en effet en France de célèbres exemples d'adjonctions qui n'ont que faire dans l'acte budgétaire. C'est ainsi que la loi de finances du 13 Avril 1900 s'occupe des délais de recours au Conseil d'Etat. L'article 38 de la loi de finances de 1901 modifie la composition des Cours d'assises. La loi de finances du 17 Avril 1906 contient des dispositions sur la forme du recours pour excès du pouvoir, sur l'assistance médicale gratuite, sur l'assistance judiciaire. Plus près de nous, et pour en passer, la loi de finances de 1923 comprend entre autres adjonctions une disposition sur la composition de la Cour d'appel de Paris, une autre sur les amendes infligées aux comptables retardataires dans la production de leurs comptes, sur la titularisation des professeurs chargés des cours... En 1925, ce sont les mêmes dispositions hétéroclites et depuis lors presque tous les budgets ont contenu des *riders*. Seul le projet de

(21) JÈZE : *Revue de Science et de législation financière*, 1907.

budget 1931-1932 s'était débarrassé des dispositions étrangères à la matière financière. Il est probable que cette bonne méthode n'aura malheureusement pas de lendemain... La pratique des adjonctions budgétaires, défendue par certains, présente pourtant de grands inconvénients. Elle peut être envisagée et critiquée à divers points de vue, dont l'un est important. Elle aboutit à donner aux commissions financières un pouvoir exorbitant, à la Commission de la Chambre du moins, car le Sénat n'est saisi de la loi de finances que très tard. Dès lors, bien des dispositions étrangères aux finances, qui échapperaient par la procédure normale à la Commission de la Chambre, sont examinées par elle. Leur vote en premier lieu par la Chambre n'est pas plus légitime. La hâte avec laquelle sont adoptés les textes adjoints interdit, comme nous l'avons mentionné plus haut, une étude sérieuse de ces dispositions. De plus, leur inclusion dans diverses lois de finances est un gros inconvénient pour les recherches qu'on veut ensuite effectuer. Il est inutile d'ajouter que cette pratique est irrégulière : le budget est un acte plus administratif que législatif. Est-il dès lors possible d'y insérer des dispositions législatives générales ? Rien certes dans la Constitution de 1875 ne s'y oppose formellement et si le procédé est incorrect il n'est pas inconstitutionnel. Mais il y a là quelque chose de choquant juridiquement parlant et l'on doit semble-t-il chercher à le supprimer, d'autant qu'au point de vue pratique — et c'est ce côté de la question qui intéresse notre étude et nous oblige à mentionner la coutume des *riders* — son résultat le plus certain est de faire voter sans examen suffisant des lois qui entraîneront un accroissement de dépenses, sans compensation de recettes, et qui n'auraient pas été admises si elles avaient été présentées et discutées

séparément et avec pondération. C'est ainsi que, par une manœuvre hâtive, par une simple adjonction à la loi de budget, seront engagées les finances de l'avenir. Pour supprimer ce danger, un article 105 a été voté dans la loi de finances du 30 Juillet 1913. « Il ne peut être introduit dans la loi de finances que des dispositions visant directement les recettes ou les dépenses, à l'exclusion de toutes autres questions. » Mais, cette disposition d'une loi ordinaire pouvant être abrogée par une disposition contraire d'une autre loi ordinaire, on ne s'est pas fait faute, nous l'avons vu, de continuer la pratique malencontreuse des adjonctions budgétaires. Nous dirons il est vrai (22), quand nous rechercherons les remèdes à porter à ces défauts de la pratique, que toutes les adjonctions ne sont peut-être pas blâmables à priori et que certaines au contraire peuvent constituer un germe de bonne méthode financière.

§ 6. — PRIORITÉ DU VOTE DES DÉPENSES.

La procédure du budget en France appelle encore deux importantes remarques. Au contraire de ce qui existe en certains pays, peu nombreux, l'on constate chez nous que l'évaluation et le vote des dépenses précède toujours ceux des recettes. Cette pratique est à l'inverse de ce qui se passe logiquement dans les budgets privés. Elle demande quelques explications. Un particulier, une bonne maîtresse de maison, ayant à gérer leur budget, à faire avec leurs revenus les achats utiles à la vie de leur ménage ou de leur commerce s'inquiéteront d'abord de connaître le chiffre de leurs ressources. A moins de prodigalité ou d'irréflexion, nulle personne ne se lancera dans des dépenses sans accommoder celles-ci à sa bourse. Il en va tout différemment de

(22) Projet Marchandeaup (infra).

l'Etat. Avant même que de connaître la somme globale de ses revenus annuels, le chiffre de l'impôt consenti, l'Etat vote les dépenses et règle ses recettes justement sur ses dépenses. Comment peut-il sans inconvénient agir ainsi, à l'inverse d'une sage méthode de gestion privée et de la logique des choses ? Il y a là une contradiction qui s'explique facilement. Les revenus d'un particulier sont fixes, ne peuvent s'accroître à sa convenance. Il doit donc limiter ses dépenses à ses revenus. Les ressources de l'Etat au contraire sont élastiques. Elles consistent principalement en impôts. L'Etat, poussé par la nécessité, peut chaque année accroître leur rendement. Il ne s'en fait pas faute, au risque de tarir les facultés contributives des citoyens. Seulement, si cette méthode paraît sans inconvénient en période normale, elle présente un sérieux danger en temps de crise. Le Parlement a tendance à s'abstraire parfois de la préoccupation des moyens destinés à couvrir les dépenses. Cette erreur conduit, lors d'une crise, à exagérer le résultat prévu des impôts, à surestimer les évaluations de ressources. En cours d'exercice, le Gouvernement et le Parlement, revenus de leurs illusions, devant l'inefficacité de mesures draconiennes et la mauvaise rentrée des contributions, se verront contraints de présenter des rectificatifs sous forme de collectifs. Or, les crédits additionnels, ainsi demandés au Parlement au milieu de l'année, grèveront évidemment les réserves du Trésor et les finances du Pays et amèneront le plus souvent la rupture de l'équilibre budgétaire.

§ 7. — SPÉCIALITÉ BUDGÉTAIRE.

Pour éviter, en second lieu, que le Gouvernement n'emploie à son gré les crédits votés, pour réduire son pouvoir

financier et sous le prétexte de mieux contrôler l'emploi des moyens consentis, le Parlement a instauré une coutume qui remonte à la Restauration : celle de la spécialité du vote des dépenses. Le Parlement a, en effet, deux moyens de limiter les pouvoirs du Gouvernement en ce qui concerne la répartition des crédits sur telle ou telle dépense. Le premier consiste à voter le budget des dépenses pour une courte période, un an aujourd'hui ; l'autre à subdiviser le vote des autorisations de dépenses en autant de matières et d'articles qu'en comportent les divers budgets de la Guerre, de la Marine, de l'Enseignement, des Travaux publics, etc... Plus les votes sont spécialisés, plus étroits sont les compartiments dans lesquels pourra se mouvoir le Gouvernement, plus étroit son pouvoir d'aménagement des crédits. La spécialité budgétaire est donc allée en augmentant avec les droits des assemblées. On connaissait sous la Restauration la spécialité par ministère. A partir de 1829, l'évaluation des dépenses se fait par « branches principales de services ». En 1830, la spécialité descend jusqu'au chapitre. C'est la règle adoptée aujourd'hui, après un retour en arrière dû au Second Empire qui connut tour à tour le vote par ministères, le vote par section de ministère et le vote par chapitre. On est revenu avec la loi du 16 Septembre 1871 au vote du budget par chapitre, sans aucun virement possible d'un chapitre à un autre. Dès lors, lorsque les crédits d'un chapitre sont épuisés, le Gouvernement doit obtenir de nouveaux crédits préalablement à toute dépense. Défense est faite d'engager des dépenses sans crédits. Défense aussi d'augmenter les ressources d'un chapitre en prélevant des excédents sur un autre chapitre et en les versant au compte du premier. Ce sont là règles de bonne gestion financière.

Mais aujourd'hui on est arrivé à la subdivision maxima des votes de dépenses. De 400 qu'ils étaient en 1877, on est passé à 2089 en 1925 et on a aujourd'hui largement dépassé les 2000. Cette règle a déjà présenté parfois des inconvénients, en permettant un accroissement des pouvoirs d'engagement de dépenses des Parlementaires. Elle a d'autres défauts. La discussion de si nombreux chapitres entraîne la longueur des débats à propos du budget et favorise les nombreuses interpellations, les discours inutiles et les adjonctions dont nous avons dit le danger. D'autre part et surtout, cette règle entrave la liberté du Gouvernement. Il n'y a pas un acte de l'administration qui n'entraîne une dépense. Devra-t-on dès lors reconnaître aux assemblées le droit d'établir un à un et invariablement le chiffre de toutes les dépenses ? Mais n'est-ce pas là permettre au Législatif de se substituer en fait à l'Exécutif ? Lorsque la spécialité dépasse, comme cela arrive parfois aujourd'hui déjà, un certain degré, elle doit être contenue dans des limites, sans quoi les Chambres entreraient dans un détail qui leur est interdit parce que « ce détail, disait Thiers, devient action et que l'action est interdite » aux Chambres. « Il faut, ajoutait-il, en toutes choses et pour que l'action soit possible, un grand contrôle après, mais un peu de confiance avant ». Il convient donc de combattre cet abus de la spécialité qui limite les droits du Gouvernement, mais accroît encore les pouvoirs dépensiers des Parlementaires en les poussant (par l'éparpillement du contrôle) à des dépenses « dont ils espèrent pour leur contrée, une augmentation de bien-être ». « Trop de divisions conduit à trop de dépenses », disait encore Thiers. C'est à quoi nous voulions en venir. Au demeurant, comme le font remarquer

MM. Jèze et Boucard (23), rester dans les limites permises n'est pas malheureusement chose facile : « la pente est glissante », la division appelle la subdivision!... Depuis longtemps, la chose est, chez nous, prouvée.

*
**

Le régime français en matière de vote des dépenses est donc très imparfait. Nous avons eu le loisir de nous en persuader en parcourant, même brièvement, le tableau de quelques-unes de nos méthodes budgétaires. Les résultats de cet état de fait a été d'accroître démesurément le chiffre annuel des dépenses et de fausser l'équilibre du budget, entraînant la situation difficile que nous avons signalée au début de notre introduction. Nous avons dit qu'il convenait avant tout, pour revenir à de saines finances, de restaurer le budget dans son équilibre nécessaire et que de nombreux théoriciens ou praticiens avaient proposé ce qu'ils croyaient être le remède efficace. Beaucoup ont découvert dans les pouvoirs exagérés du Parlement en matière d'engagement des dépenses la cause essentielle du mal. Nous disons bien essentielle, car il n'est personne pour nier que l'accroissement des dépenses n'ait d'autres causes, d'ordre économique notamment, ressenties par des pays qui, comme l'Angleterre par exemple, emploient des procédés budgétaires plus normaux que les nôtres. Ces écrivains ou hommes politiques ont alors proposé de réduire davantage ou de supprimer les pouvoirs d'engagement des dépenses du Parlement. Nous allons étudier, sans revenir

(23) Les développements se trouvent dans le livre « *Eléments de Science des finances* » de MM. BOUCARD et JÈZE.

bien entendu sur les modifications réglementaires insuffisantes, les remèdes, opposés au mal, indiqués tant en France que dans la pratique des pays étrangers. Nous choisirons en terminant la méthode qui nous paraît être la plus sûre pour endiguer les droits que s'arroe sans cesse le Législateur dans un domaine qui n'est pas le sien.

Il nous a suffi d'exposer jusque-là les maux qui en sont résultés.

TROISIEME PARTIE

MOYENS CONSTITUTIONNELS DE LIMITER
LES POUVOIRS D'ENGAGEMENT DE DEPENSES
DU PARLEMENT

SECTION I

**Accroissement des dépenses, dû à l'Initiative parlementaire
depuis la Guerre.**

Le budget français, nous l'avons dit à plusieurs reprises, eut à subir des dépenses de plus en plus lourdes. Il est allé grandissant jusqu'au déséquilibre, facteur de ruines, si l'on n'y prend garde. Nous pouvions, certes, achever la seconde partie de notre travail en disant que l'accroissement des dépenses n'était pas la seule raison d'un pareil fléchissement de nos finances. Les autres causes, nous n'avons pas à les rechercher ici. Elles sont nombreuses et connues de tous. Mais il n'en demeure pas moins que l'excès des dépenses a entraîné le gonflement des budgets facile à supporter en période de prospérité et qui devait crever avec une époque de crise.

§.1. — ACCROISSEMENT DES DÉPENSES EN TOUS PAYS.

Ce phénomène de mauvais état des finances, de déséquilibre budgétaire, de difficultés pour l'Etat de régler sa vie normale, n'a pas été un phénomène isolé, particulier à no-

tre Pays. Toutes les grandes nations du monde ont été assaillies de difficultés, toutes ont subi la crise. Chez toutes on peut avancer que l'une des causes principales du malaise est due à la formidable progression des dépenses publiques, à l'impossibilité d'ajuster les recettes prélevées sur une population affaiblie et saturée aux engagements de toutes natures, nés en grande partie de la guerre. Il nous suffira pour montrer cet accroissement de dépenses de comparer les chiffres d'un budget d'avant 1914 et les chiffres d'un budget de 1930-31 dans quelques pays (1).

En Angleterre, le budget s'élevait en 1911 à 163.171.000 Livres. Il est de 789.200.000 Livres en 1931. Aux Etats-Unis, il était de 659.705.391 Dollars en 1911 et de 4.102.938.700 en 1931. En Allemagne, il passe pour les mêmes années de 2.853.781.000 Marks à 12.079.100.000. En Italie, de 2.415.767.626 Lires à 19.701.900.000. En France enfin, de 4.185.382.500 Francs, pour une fortune globale évaluée par M. Colson à 302.000.000.000 de Francs, à 50.398.167.195 Francs, pour une fortune globale de 242.000.000.000 d'anciens francs or... Il faut certes tenir compte dans certains pays comme l'Italie ou la France de la dévaluation de la monnaie, mais on peut affirmer que les budgets, sous l'influence de l'accroissement des dépenses, ont augmenté de plus du double depuis 1914. Ces dépenses ne sont pas toutes dues, ainsi qu'on se plaît à dire, à la seule augmentation de la dette. La dette a grandi, c'est très vrai, dans des proportions énormes, mais les autres chefs de dépenses ont suivi la même voie.

(1) Grandes conférences de l'Ecole des Sciences Politiques 1922 : *Les finances d'après-guerre*. — ALLIX : *Traité Élémentaire de Science des Finances*.

Ainsi donc, presque tous les belligérants ont vu après guerre leurs finances faire un saut dans le vide. La période 1922-1928 a été pour eux une époque dure pendant laquelle ils ont fait appel à tous les expédients financiers pour essayer de se relever et pour arriver la plupart du temps, en fin de compte, à la faillite partielle et à la dévaluation de leur monnaie. Le rétablissement, au prix de si grands sacrifices, a été le plus souvent précaire, et l'on voyait il y a deux ans l'Angleterre abandonner la Livre à son mauvais sort, comme on voit encore actuellement l'Amérique lutter pour essayer de sauver le Dollar, l'Allemagne refuser le paiement des échéances dues à ses créanciers privés pour éviter une seconde faillite du Mark, l'Italie boucler son budget en déficit, et la France rechercher comment elle pourra maintenir la bonne santé du Franc rétabli en 1928. Et nous ne parlons ni de la Roumanie, ni de la Grèce, ni de certaines républiques de l'Amérique latine, chez lesquelles la situation est pire. Or, nous le répétons, à côté de causes particulières à chacun de ces pays, il est une cause commune de déficit. L'accroissement exagéré des dépenses dans des budgets déjà surchargés par les dettes de guerre. Voici pour le prouver quelques chiffres (2) : En Allemagne, les dépenses ordinaires passent de 1925 à 1930 de 5.321 millions de Marks à 8.184. millions. En Italie, de 15.491.000.000 de Lires à 19.717.000.000. En Angleterre, l'accroissement est tel que le bureau de la trésorerie s'efforce de le masquer par un changement dans la présentation des écritures, ce qui n'arrêtera du reste pas la chute du *sterling*. La Belgique et la Suisse augmentent leurs dépenses militaires, non sans raison. La

(2) ALLIX : *op. cit.*

France conserve bien entendu le record : la progression entre 1925 et 1930 est de 37.838.000.000 à plus de 52.000.000.000 de Francs. L'Autriche elle-même, ruinée par la guerre, qui a dû faire appel à des emprunts sous Mgr Seipel et à la gestion de ses finances par la S.D.N., l'Autriche continuait jusqu'à l'arrivée du Chancelier Dollfus à dépenser largement. Quant aux Etats-Unis, ils pratiquent la politique d'épargne des nouveaux riches, c'est-à-dire qu'ils ignorent l'économie et que, suivant une expression répandue, « ils ne connaissent pas le prix de l'argent ». Du moins le connaissaient-ils mal avant le départ de M. Hoover. Dépenses de toutes sortes, de travaux publics, d'armement, d'instruction publique gratuite... pour les élèves, dépenses sociales, etc. L'Europe contemporaine entre à nouveau dans les grandes difficultés financières. L'une des causes en est le gaspillage des deniers publics. Le seul remède sera dans une politique de stricte économie. C'est ce qui fait la difficulté considérable de son application. Pour arriver à ces économies, ne convient-il pas d'abord d'enlever aux prodigues le droit d'engager les finances publiques, de limiter ou de supprimer les pouvoirs de proposition de dépenses du Parlement ? C'est ce que nous allons nous demander en cours de ces derniers chapitres. Nous avons déjà montré les raisons qui poussent les représentants à sacrifier les finances à venir à leur popularité et à leur succès électoral. Or, ce qui est vrai chez nous l'est dans toutes les nations démocratiques. Quel emploi les Chambres ont-elles fait de ces droits qu'en tous pays on leur a consentis ? Quel a été le résultat de la gestion des finances par le législateur ? A-t-il été heureux ou malheureux ? Nous avons dit au début de ce chapitre et au cours de la seconde partie de notre étude que les Etats y avaient ga-

gné un accroissement de dépenses dans leurs budgets et une situation grave au point de vue monétaire. Nous allons montrer que cette situation n'est pas nouvelle.

Les peuples d'Europe comme d'Amérique ont à peu près tous adopté la forme représentative avec ce qu'elle renferme de droits et de pouvoirs confiés au Parlement, notamment en matière de consentement de crédits et de leur emploi. (2 bis). Le XIX^e siècle a vu s'affirmer le désir pour les peuples de vivre libres, de se gouverner eux-mêmes, de repousser brutalement à l'occasion la domination d'un maître. Les idées de la Révolution française de 1789, répandues en Amérique du Sud par l'influence des Etats-Unis sur le nouveau continent, puis en Europe par la Révolution de 1848, vont se développer et triompher après la guerre de 1914. La plupart des royautés et des empires croulent en 1918, les nationalités s'enflamment. Le passé renaît et l'on voit s'organiser le régime démocratique dans la plupart des Etats; régime démocratique franco-anglais, amendé suivant les nécessités du pays, son évolution et l'évolution des idées et des faits depuis 1848, parfois dans un sens ultra libéral qui admet le referendum ou Gouvernement direct, parfois dans le sens socialiste. En tous cas, on ne peut nier que le développement général du régime démocratique ait fait un grand progrès depuis le XIX^e siècle. Il est de tradition chez nous de s'en féliciter comme d'une victoire personnelle de la France et de son esprit et l'on veut voir dans cette forme d'Etat l'idéal juridique, l'expression politique de la raison. L'on a pu parler de « rationalisation du pouvoir » (3). Dès lors, la grande majorité des pays du monde ont confié le soin de légiférer à

(2 bis) cf. STOURM : *Le Budget*. Ch. I, § 2 Le droit budgétaire.

(3) MIRKINE GUETZEVITCH.

un Parlement, issu de la Nation, et c'est ce Parlement qui dans notre domaine consent, généralement chaque année, les dépenses nécessaires à la vie de l'Etat. L'Etat démocratique tel que nous le connaissons aujourd'hui, c'est-à-dire dans lequel le peuple souverain gouverne, est-il la dernière forme de l'évolution ? Cela est une autre question. Il paraît audacieux de s'opposer aux opinions des plus grands professeurs de droit public, cependant il est permis d'en douter en constatant la désaffection des masses — le mot est de M. Flandin — pour le régime parlementaire, l'opposition d'une partie de l'élite, le succès croissant des fascismes qui s'organisent pour vivre et l'élaboration de thèses antidémocratiques qui n'ont rien à voir avec le fascisme. Il n'empêche que les régimes non représentatifs sont aujourd'hui l'exception et que nous devons étudier, au contraire, les systèmes en vigueur dans la plupart des Etats et copiés de notre Pays sous l'influence française qui a fait plus pour leur succès que l'étude raisonnée de leurs principes. Nous n'avons évidemment à envisager ici que les méthodes financières concernant l'engagement des dépenses. La gestion des finances par le mode parlementaire a-t-elle conduit à des économies ou, au contraire, les élus se sont-ils montrés prodiges de la richesse publique ?

§ 2. — APPRÉCIATION DU RÉGIME REPRÉSENTATIF QUANT A SES
RÉSULTATS FINANCIERS.

Dans son *Traité de Science des Finances*, M. Leroy-Beaulieu, se demandant en 1912 si le régime représentatif, tel qu'il est aujourd'hui conçu, conduisait à l'économie,

était amené à lui dénier cette vertu (4). Il rendait compte d'une enquête faite auprès de tous les pays du monde par le Cobden-Club de Londres, peu d'années auparavant et qui, bien que déjà ancienne, nous renseignera, comme l'ont déjà fait quelques statistiques, sur les résultats en tous pays des droits laissés aux représentants en matière budgétaire. L'expérience, demandait le Cobden-Club, a-t-elle prouvé que le mode adopté par les pouvoirs législatifs pour l'examen des articles de dépenses, soit pour les services militaires et maritimes, soit pour les services civils, ait eu pour résultat de réduire les crédits demandés par le Gouvernement et de restreindre les abus dans l'administration ? La réponse fut en général que la réduction des dépenses, l'économie sévère dans les finances ne doivent pas être demandées au régime représentatif tel qu'il fonctionne actuellement. Certes l'enquête fait apparaître quelques heureuses exceptions, par exemple au Danemark, peut-être dans l'ancienne Autriche-Hongrie ; mais la réponse généralement faite fut exprimée avec force par M. John T. Hoffmann, ancien gouverneur de l'Etat de New-York, « Mon impression, disait-il, est que la tendance de la législature a été aussi souvent de dépasser que de diminuer les dépenses proposées par le Gouvernement... Je n'hésite pas à dire que dans l'Etat de New-York la tendance de la législature a été d'augmenter plutôt que de diminuer les dépenses proposées par le pouvoir exécutif ». En somme, concluait M. Leroy Beaulieu, les Chambres, en tous pays, se montrent économes quand le Gouvernement leur déplaît. C'est alors pour la Nation une vie difficile semée d'embûches politiques où ses forces vont s'épuisant ; mais,

(4) P. LEROY-BEAULIEU : *Traité de Sciences des Finances I.*

quand l'Exécutif ne leur déplaît pas, elles ont un penchant certain à la prodigalité ! Cette opinion n'est point récente, elle remonte à 1912. Elle méritait pourtant d'être relevée car elle s'applique à peu près exactement à la situation que nous avons sous les yeux. M. Tardieu n'a-t-il pas écrit que les propositions d'origine parlementaire entre 1914 et 1934 ont augmenté les dépenses de 42 % ? L'opinion de M. Leroy-Beaulieu ne doit être corrigée que sur un point : aujourd'hui, que le Gouvernement soit ou ne soit pas sympathique à la majorité du Parlement, les représentants font assaut de générosité pour augmenter les crédits proposés par lui. C'est au contraire l'opposition qui, le plus souvent, s'efforce de faire voter le plus grand nombre de dépenses démagogiques. Ce serait sans doute une erreur de penser qu'elle agit ainsi pour faciliter au ministère la marche des services publics. La législature de 1928 à 1932 nous a renseigné sur ses mobiles.

SECTION II

Remèdes portés en quelques pays aux abus de l'Initiative parlementaire.

Dans tous les pays, on s'est rendu compte de cette situation et certains ne sont pas demeurés inactifs devant de pareils abus, mais ont pris au contraire des mesures pour remédier, autant que faire se peut, à ces graves inconvénients. Les uns avaient prévu les conséquences de l'initiative dépensière des Parlements et y avaient paré par avance dans l'organisation constitutionnelle de leurs méthodes de gestion financière ; les autres devaient attendre d'avoir subi l'assaut du mal pour y porter remède. Nous

allons très brièvement indiquer les règles financières posées dans quelques-uns de ces pays, les palliatifs portés aux résultats désastreux ou médiocres de trop grands pouvoirs abandonnés aux représentants. Nous savons par les chiffres cités plus haut qu'à l'Etranger comme chez nous, après la réforme du règlement de la Chambre, ces solutions partielles ont été peu efficaces. Elles n'ont pu réellement empêcher nulle part l'accroissement exagéré des dépenses.

§ 1. — QUELQUES CAS PARTICULIERS.

Nous ne ferons pas mention de l'Italie et de la Russie, pays dans lesquels le vrai régime parlementaire est inexistant et la réalité du pouvoir aux mains d'une dictature. Le contrôle de la Nation sur les finances est en fait sans importance dans ces régimes absolument centralisés. Qu'il nous soit permis seulement de faire remarquer que les budgets de ces deux états sont importants et laissent entrevoir que certains régimes d'autorité coûtent aussi cher que les régimes démocratiques.

De même, nous nous contentons de dire qu'en Tchécoslovaquie, en Pologne (Constitution du 2 Août 1926, qui vient d'être modifiée), en Roumanie, en Belgique, les règles de préparation, de vote et de contrôle du budget, sont les mêmes que chez nous. Elles ne diffèrent que par le détail. C'est ainsi qu'à l'imitation de l'Angleterre le vote de douzièmes provisoires, si critiqué en France, est passé en Belgique à l'état de pratique usuelle. D'une façon générale les règles budgétaires sur l'initiative parlementaire sont à l'étranger les mêmes que dans notre pays; ainsi, presque partout, la Chambre basse a un droit de priorité sur la Chambre haute. Elles ne s'en écartent que sur des

points peu considérables et il ne pouvait guère en être autrement. Voyons ce qui existe dans quelques pays importants d'Europe et d'Amérique, dont les systèmes financiers diffèrent quelque peu du nôtre (5).

§ 2. — ALLEMAGNE ET PRUSSE.

Le Reich possède une organisation proprement financière depuis le règlement voté le 9 Juin 1922. Auparavant, il n'en existait aucune. Ce règlement prétend assurer une exécution légale et uniforme des lois fiscales de l'Empire.

Il y est dit : le Reichstag (art. 86 de la Const.) ne peut sans l'assentiment du Conseil de l'Empire augmenter les crédits portés au projet du budget (évalué et voté chaque année), ni en ajouter de nouveaux. (Le Conseil du Reich est la « participation » des pays allemands à la législation et à l'administration de l'Empire. Il est composé de membres en nombre différent suivant le pays. Chaque Etat doit avoir au moins une voix et une de plus par 700.000 habitants). Il peut être suppléé à cet assentiment du Conseil du Reich conformément à certaines dispositions (art. 74 de la Constitution). Le veto du Conseil doit être notifié au Gouvernement du Reich dans les deux semaines du vote définitif par le Reichstag et motivé dans les deux semaines qui suivent. En cas de veto, la loi est soumise à une nouvelle délibération de l'Assemblée. Si celle-ci et le Conseil ne peuvent se mettre d'accord, le président du Reich peut, dans un délai de trois mois, ordonner un referendum sur l'objet du conflit. S'il ne fait pas usage de ce droit, la loi est considérée comme ne satisfaisant pas aux règles constitutionnelles.

(5) MIRKINE GUETZEVITCH : *Droit Constitutionnel des pays de l'Europe et de l'Amérique*.

Si l'Assemblée l'a adoptée à nouveau contre le veto du Reichstag, à la majorité des 2/3, le président doit, dans le délai de trois mois, la publier dans la teneur où elle a été votée par le Reichstag ou ordonner un referendum. C'est en somme jusque-là un régime assez décentralisé et démocratique, qui réserve l'autorité qu'ils méritent aux représentants des Etats et ne craint pas de demander au peuple la solution des difficultés s'élevant entre les deux Chambres. Ce système ne joue plus à proprement parler depuis que le Chancelier Hitler a réuni dans sa main la plénitude du pouvoir impérial et a détruit le peu qui restait de la Constitution de Weimar. Tel qu'il fonctionnait jusqu'au triomphe du fascisme de la Croix gammée, ce régime financier avait suscité de nombreuses critiques. Le 26 Février 1930, le Docteur Kremer pouvait dire au Reichstag : « C'est toujours la même chose, chaque département défend jusqu'au bout ses propres intérêts, chaque département demande toujours plus ». L'égalité entre ministres dépensiers et ses défauts se faisaient donc sentir en Allemagne comme en France. Nos voisins de l'Est ont alors songé à accroître les pouvoirs attribués au ministre des finances et à limiter l'initiative parlementaire. Ces propositions n'ont pas abouti. On s'est contenté de voter un article 85 du règlement financier interdisant les adjonctions budgétaires. L'initiative des représentants demeure entière.

Une autre solution a pourtant été présentée : on a pensé à élargir les droits du commissaire aux économies (président de la Cour des Comptes), de façon à enrayer les accroissements prodigieux de dépenses. Mais l'amendement ne fut pas adopté. Il n'aurait pas été très efficace, les dé-

penses locales ayant crû en Allemagne plus vite que les dépenses de l'Etat central.

Quant aux droits des élus, au moment de la discussion de la loi de finances, ils étaient assez réduits en théorie : aucun amendement n'était autorisé. Mais c'est là une clause du style. En fait, la liberté de discussion et d'initiative indirecte existait tout comme l'initiative directe. Il est vrai qu'elles étaient exercées par les fractions politiques de la Chambre plutôt que par les membres individuellement, mais les résultats n'en étaient pas plus satisfaisants.

En Prusse, la Diète approuvait et votait l'acte de prévision et d'autorisation des dépenses et des recettes. Cependant, si le budget n'était pas voté lors de la clôture de l'exercice précédent, le conseil des ministres était autorisé à engager toutes les dépenses qui seraient nécessaires aux entreprises prévues par des lois, à remplir les obligations juridiquement fondées de l'Etat, à continuer les constructions, les acquisitions, etc. Toutes les propositions de la Diète prévoyant des dépenses supplémentaires, en dehors du budget, devaient indiquer le moyen de les couvrir. *Telles étaient les règles financières allemandes.*

§ 3. — ESPAGNE.

Le régime de la *République Espagnole* est plus intéressant. Le Parlement, nous dit l'article 108 de la Constitution de 1931, ne pourra présenter aucun amendement portant augmentation de crédits à un article ou chapitre quelconque du projet de budget, si ce n'est avec la signature du dixième de ses membres. Cet amendement, pour être approuvé, requerra le vote favorable de la majorité absolue de la Chambre. Nous constatons aussitôt que les

Constituants espagnols, instruits peut-être par les erreurs financières trop visibles chez les Français, ont pris une mesure sage, mais encore insuffisante, pour freiner les amendements dépensiers des élus. Il est du reste curieux de remarquer que les pays de l'Amérique latine ont parfois montré plus de sagesse et de prévoyance dans leur organisation financière que les grands pays démocratiques plus évolués.

§ 4. — AMÉRIQUE DU SUD.

En *Argentine*, en *Bolivie*, au *Brésil*, les règles sont sensiblement les mêmes qu'en France ou aux Etats-Unis. ce dernier pays ayant été le modèle de tous les états américains. Au Brésil cependant, les pouvoirs du Congrès National sont exorbitants et exclusifs.

Au *Chili*, existe une règle suivant laquelle toute création de dépenses nécessite un fonds de recettes équivalent.

En *Colombie*, le budget est établi, tous les deux ans, suivant le modèle français. Au contraire, nous rencontrons quelques mesures de détail intéressantes en Haïti, au Pérou, à Cuba, au Vénézuëla, en Uruguay et à l'Equateur. Il nous suffira de les citer sans nous y arrêter, car ces Etats n'ont pas de chance d'exercer une grande influence sur nos méthodes financières.

En *Haïti*, seul le Pouvoir Exécutif a le droit de prendre l'initiative des lois concernant les dépenses publiques et aucune des deux Chambres ne peut augmenter en tout ou en partie les dépenses ainsi proposées par le Gouvernement.

Au *Pérou*, le Congrès ne pourra accorder de grâces personnelles qui entraînent des dépenses pour le Trésor, ni

augmenter les traitements des fonctionnaires et employés publics que sur l'initiative du Gouvernement.

A *Cuba*, les Chambres ne peuvent faire figurer au budget des dispositions aboutissant à des réformes législatives ou administratives d'un autre ordre (c'est l'interdiction des adjonctions). Elles ne peuvent, en outre, diminuer les recettes de caractère permanent, sans en établir d'autres en remplacement; elles ne peuvent surtout assigner à aucun service, devant être attribué par le budget annuel, un crédit plus élevé que celui proposé dans le projet du Gouvernement, mais elles pourront créer de nouveaux services au moyen de lois spéciales.

En *Uruguay*, dans le cas où il s'agit d'initiative se rapportant au budget général des dépenses, le Conseil doit demander avis au Président de la République. Celui-ci répondra dans les 10 jours, sinon son silence vaut acceptation. S'il y a désaccord, le Conseil pourra quand même développer son initiative, mais aux 2/3 des voix.

Au *Vénézuéla*, en dehors des dépenses comprises dans la loi du budget, le Congrès ne pourra ordonner la dépense d'aucune autre somme déterminée au moyen de lois spéciales ni de décision particulière.

Mais les prescriptions les plus typiques — sinon les plus logiques — existent dans la République de l'*Equateur*. Il y a été créé un poste de Contrôleur général, responsable de l'équilibre du budget. Celui-ci est établi par le Président de la République, en accord avec le Conseil des Ministres et après avis d'un Conseil d'Etat (avis du reste facultatif). Les Chambres votent le budget en trois lectures. Elles ne peuvent prendre des mesures qui tendraient à fausser l'équilibre de la loi de finances. Cependant, elles ont le droit, dans les limites de cet équilibre, de transformer

le projet gouvernemental et d'augmenter les dépenses prévues par le Chef de l'Etat. Enfin, « une réserve du Trésor » a été créée qui comprend les excédents annuels des recettes sur les dépenses.

Il faut avouer que les règles suivies en Amérique hispanique sont fort judicieuses. Il resterait à démontrer que la pratique répond à une aussi belle théorie. Nous savons qu'il n'en est rien.

Aux Etats-Unis et au Canada, les systèmes financiers ne diffèrent guère de ceux de la vieille Europe, à cela près qu'au Canada existe un fonds consolidé à l'imitation de l'Angleterre et qu'aux Etats-Unis la démagogie régnait en maîtresse dans les institutions financières jusqu'à l'élection du Président Roosevelt et cela malgré la réforme opérée en 1921, dont nous avons parlé précédemment.

§ 5. — APPRÉCIATION CRITIQUE DE CES REMÈDES.

Ce sont là des règles budgétaires moins libérales que les nôtres. Elles se ramènent en fait à l'interdiction de l'initiative parlementaire comme en Haïti, à l'interdiction ou à la réglementation des amendements comme en Allemagne, en Espagne ou en Uruguay, à la prohibition des *riders* et au souci d'équilibrer les recettes et les dépenses par la limitation des droits pour les assemblées élues de modifier le projet du Gouvernement. La plupart du temps et sauf en Haïti, elles sont trop faibles ou mal observées. Dans la pratique, elles n'empêchent pas le gaspillage. Comment le pourraient-elles ? Elles répondent presque toutes, malgré leur sagesse, aux mêmes défauts que nos méthodes budgétaires françaises : elles ne prévoient aucune vraie mesure d'économie ou de strict contrôle de la dépense engagée. Elles laissent au Parlement, sauf en Haïti, le droit d'initiative

des engagements de crédits, avec tout ce que cela comporte d'abus démagogiques, d'erreurs et de cause d'accroissement de dépenses inutiles ; à moins qu'elles ne prévoient une méthode plus démocratique et plus dangereuse encore en matière de finances : le referendum.

Certaines règles admises à l'étranger existent déjà chez nous où elles ne donnent que des résultats insuffisants. Il est probable que la difficulté élevée en Espagne à la prise en considération d'un amendement ne se révélera pas plus forte : il sera toujours possible à une minorité agissante et dépensière de grouper un 10^e de la Chambre sur une proposition tendant à ouvrir un crédit de traitement de pensions, de travaux publics, de lois sociales. . .

Ces règles sont donc de simples palliatifs ; elles relèvent seulement d'une bonne préoccupation qui indique que tous les peuples souffrent du même mal. Plus sérieuses étaient les méthodes envisagées en Allemagne, et appliquées à Haïti, qui réduisaient ou supprimaient l'initiative dépensière des députés et tendaient à donner dans le Reich plus de pouvoirs au Ministre des Finances et au Commissaire des Economies. Elles n'ont malheureusement pas abouti, ce qui nous dispense de les apprécier dans leurs résultats.

SECTION III

De quelques mesures immédiates à appliquer temporairement en France (5 bis).

Ne devons-nous pas alors, imitant la sagesse de ces propositions allemandes, prendre de notre côté des mesures qui empêchent le retour des abus dans la gestion de nos finances ? Nous avons remarqué que les remèdes prévus

(5 bis) Elles deviendraient pour la plupart inutiles si l'on adoptait la mesure radicale que nous proposons *infra*.

à l'étranger ne répondent qu'en partie au mal. La situation des finances, grave de nos jours en tous pays, démontre à l'évidence que l'on est loin d'avoir remédié aux abus du parlementarisme dans l'engagement des crédits. Il convient, en France singulièrement, de trouver les moyens d'arrêter le flot grossissant des dépenses de toutes sortes qui bientôt enlèverait tout, si l'on n'y prenait garde. Quelles solutions convient-il dès lors d'envisager ? Nous connaissons les abus, nous les avons plusieurs fois rencontrés et dénoncés au cours de cette étude, au risque de nous répéter. Nous avons essayé de montrer leurs causes dont la principale est le trop grand pouvoir donné au Législatif en matière d'engagement de crédits, dont il fait un mauvais usage et qu'il ne saurait facilement employer de meilleure façon. Il faut à présent indiquer le remède. Celui-ci sera naturellement appliqué aux causes du mal, faute de quoi il demeurera inefficace. Il ne conviendrait nullement de se contenter de modifications partielles. Peut-être pourrions-nous, et nous le ferons sûrement, indiquer en passant quelques mesures de détails, dont la facilité d'application constitue le principal intérêt ; mais nous indiquerons en y insistant et pour terminer la seule réforme qu'il convient de faire. Elle rendrait alors souvent inutiles les mesures fragmentaires trop faibles, à elles seules, pour combattre les abus. La règle n'est-elle pas en effet et d'abord que les conséquences d'un mal ne peuvent disparaître si la maladie demeure ? *Cessante causa cessat effectus*. C'est à cette cause que nous nous attaquerons. Nous obéirons ainsi à une première préoccupation. D'autre part, notre remède essaiera de répondre à une seconde condition : nous ne conseillerons qu'une mesure applicable ; nous ne disons pas faci-

lement applicable, car le malade souvent refuse de prendre une potion trop amère, qui pourtant le guérirait et son entourage doit faire des prodiges d'habileté ou d'efforts pour l'obliger à se soigner énergiquement. Mais il faut que le traitement ne soit pas impossible à suivre, par exemple inconnu dans un pays, trop cher pour les ressources du malade. C'est ainsi que les mesures que nous indiquerons devront être utiles, bien entendu applicables, et juridiques, même si elles heurtent la pratique parlementaire ou les opinions reçues dans certains milieux intéressés. Le mal est aujourd'hui trop grave pour qu'on néglige les réformes souhaitées par la majorité des Français sous le prétexte que le remède appliqué soulagerait à tel point le malade qu'il enlèverait une bonne pratique à son pharmacien.

§ 1. — DU FONDS CONSOLIDÉ.

Nous avons dit que nous étudierions brièvement quelques mesures partielles insuffisantes d'après nous, mais utiles, au moins au dire de quelques-uns, tant qu'une réforme plus vaste n'aura pas été réalisée. Nous allons en venir à elles tout de suite. Nous savons ainsi qu'en Angleterre existe un fonds consolidé dans lequel sont inscrites les dépenses permanentes qu'on ne croit pas nécessaire de faire voter chaque année. Cette méthode de crédits consolidés donnerait-elle chez nous de bons ou de mauvais résultats ? La question s'est déjà posée. En 1789, Mirabeau proposa d'assigner aux dépenses de la dette une dotation spéciale. Cet avis fut repris, en imitation de l'Angleterre, alors très à la mode, sous la Restauration, par M. Lafitte, qui déposa un amendement tendant à la création d'un bud-

get de fonds consolidé et comprenant tous les services fixes et permanents. Cette mesure avait pour but, non point la diminution des dépenses, encore moins la limitation des droits embryonnaires du Parlement, mais le gain d'un temps considérable qui pourrait être mieux employé au vote des propositions urgentes en sommeil dans les dossiers de la Chambre. A ce titre, elle ne nous intéresse guère. Cependant, elle permettrait de répondre utilement aux défenseurs des *riders* et de leur nécessité, elle supprimerait en partie les adjonctions budgétaires dont nous avons dit — et nous y reviendrons — qu'elles permettent le vote hâtif et irréfléchi de textes entraînant des dépenses mal venues, mal évaluées dans leur chiffre et leurs conséquences. Elle éviterait surtout qu'annuellement, à propos des mêmes objets, les élus ne fassent assaut de prodigalité. C'est pourtant ce qui se passe, par exemple pour les pensions, et ce qui s'est passé à l'occasion des traitements. L'augmentation de ces titres, non pas d'un bloc, mais dans chaque budget, a été malheureuse, car elle a été trop apparente aux yeux du public qui s'est alors imaginé, n'en connaissant pas le taux, que les fonctionnaires étaient les seuls privilégiés auxquels allaient toutes les faveurs parlementaires. Il est vrai qu'un sain zèle pousse aujourd'hui nos Chambres à reprendre les bienfaits qu'elles avaient dispensés. L'on peut seulement se demander si là encore le seul souci de l'égalité et de l'économie mène nos dirigeants ou si plutôt les traitements augmentés sous la pression de l'illégale C. G. T. n'ont pas été brusquement diminués sous la pression de ligues de contribuables ! Nous savons qu'on fait, en France, des objections à cette création d'un fonds

consolidé. Toutefois, nous pensons, comme M. Stourm, qui écrivait dans son cours de finances : « A quoi bon reproduire, décrire, discuter et soumettre au vote, tous les ans, des crédits et des perceptions inévitables dans leur principe et à peu près immuables dans leur chiffre ? » Nous plaçant au seul point de vue de l'économie, nous croyons que la création d'un fonds consolidé, réduirait le temps nécessaire à la discussion du budget, supprimerait une des excuses aux adjonctions budgétaires qui sont cause de tant de mesures coûteuses mal étudiées. L'heureuse influence du fonds consolidé sur la diminution des dépenses serait très indirecte, mais n'en serait pas moins réelle. Par contre, nous ne saurions admettre une autre méthode budgétaire favorablement appréciée par certains, et qui à l'étranger a été parfois préconisée et mise en vigueur. Nous voulons parler de la règle qui ferait échec à l'annualité budgétaire. Cette mesure peut répondre aux avantages que nous avons signalés à propos de la création d'un fonds consolidé. Mais, outre qu'elle rentre surtout dans un plan de réformes ayant pour but unique d'abrégé les débats budgétaires, son application en certains pays d'Allemagne et en Hollande n'a pas donné satisfaction. Nous n'y insisterons pas. Nous proposerons au contraire quelques améliorations aux méthodes financières françaises, telles que nous les avons développées plus haut, quitte ensuite à dire ce que nous pensons d'une adaptation possible à notre pays des mesures appliquées à l'étranger. Reprenons, pour essayer de trouver les remèdes opportuns, quelques-unes des critiques que nous avons antérieurement portées contre le système français en matière budgétaire.

§ 2. — LIMITATION DES DROITS DE LA COMMISSION
DES FINANCES.

Nous avons dit que la préparation du budget étant achevée par le Gouvernement, son projet est soumis au contrôle de la Commission des Finances, et que celle-ci loin de se renfermer dans un examen de ce projet pour mieux renseigner les Chambres sur les points susceptibles de discussion, ne se fait jamais faute de refondre entièrement le travail gouvernemental, quitte à substituer ses conceptions propres à celles du Ministre des Finances. Nous pensons que pareille compréhension de son rôle est dangereuse. Elle consiste à substituer son autorité à celle du Gouvernement et à dépouiller celui-ci de ses prérogatives, au grand dommage de l'économie et de l'équilibre du budget. Il est inadmissible de voir, à chaque période de vote du budget, le Ministre des Finances soutenir une lutte acharnée contre les commissaires, défendre pied à pied ses conceptions qui sont celles de tout le ministère et qui ont été étudiées en fonction des ressources probables de l'Etat. D'autant que le ministre, responsable de l'équilibre, n'a pas souvent chance de l'emporter. On l'a dit d'un mot : « Au lieu de mettre quelque ordre dans le projet de budget la Commission travaille à y accroître le désordre. » (6). C'est que la Commission des Finances est le plus généralement soumise aux pressions de l'électeur, tout comme la Chambre dont elle émane, aux pressions des intérêts coalisés. Il y a peu de raison alors pour que son examen demeure utile ou même impartial, et se termine par une diminution de dépenses, encore moins quand elle est, comme après les élections de 1932, sous l'emprise socialiste. On ne la voit réduire les crédits demandés que dans les époques

(6) M. PERNOT.

de crise, quand le mal a été fait depuis longtemps et se trouve être la conséquence des empiètements antérieurs de cette même Commission sur les prérogatives du Ministre. Il semble qu'elle a honte de ses erreurs et veut alors les corriger avant que tout soit perdu... ou que le public ne montre ouvertement quel cas il fait de pareilles méthodes de travail. Nous ne pensons pas que ce soit là un système acceptable. M. Jèze rappelle à ce propos qu'après la guerre M. Lloyd George, enthousiasmé par la logique du système français, avait parlé à M. Briand de son introduction possible en Angleterre. Notre ancien président du Conseil lui aurait si bien montré les inconvénients de l'examen préalable par la Commission des Finances que le 1^{er} Ministre britannique aurait en effet renoncé à le défendre dans son pays (6 bis). Il ne s'agit pourtant pas de supprimer la Commission des Finances, ce qui est impossible et entraînerait logiquement la suppression des autres commissions permanentes dont le rôle est nécessaire. La Commission des Finances peut avoir une grande utilité. Mais, pour cela, il faut qu'elle se cantonne dans son rôle exclusif, il faut lui interdire de modifier de fond en comble le projet gouvernemental, et même toute proposition nouvelle en matière de dépenses, contrairement à l'opinion de M. Louis Marin, qui voudrait enlever à l'Assemblée la proposition de dépenses et la laisser à la Commission. Nous verrons en effet que le Gouvernement seul, d'après nous, devrait avoir l'initiative des propositions de dépenses. La Commission se contenterait d'attirer l'attention du Ministre des Finances sur les économies à faire; par l'organe de son rapporteur, elle indiquerait à l'Assemblée les points

(6 bis) La Chambre des Communes a pourtant — nous l'avons signalé — institué de grandes Commissions chargées d'étudier le projet gouvernemental de budget. Mais aucun abus n'en est résulté.

susceptibles de discussion, les crédits qui peuvent d'après elle être réduits sans inconvénient pour la marche des services publics, mais le projet dépensier du Gouvernement serait seul présenté aux Chambres. En matière d'impôts, la Commission conserverait ses droits actuels. Le Ministre des Finances n'aurait plus à défendre constamment son projet initial contre le texte de la Commission, en posant fréquemment la question de confiance.

§ 3. — D'UNE STRICTE ÉVALUATION DES DÉPENSES.

Les crédits ainsi demandés aux assemblées, pour couvrir les dépenses proposées par l'Exécutif, se distinguent, avons-nous dit, en crédits limitatifs et crédits évaluatifs. Le rigoureux examen de ces propositions par la Commission des Finances, puis par les Chambres, conduit les préparateurs du budget à réduire exagérément le chiffre des crédits évaluatifs et à gonfler au contraire les crédits limitatifs. C'est là une pratique très regrettable; mais nous ne voyons pas comment on pourrait enlever au législateur, dont c'est un rôle essentiel, le contrôle des évaluations de dépenses. Pour empêcher quelques irrégularités dans l'évaluation, on détruirait toute la raison d'être du régime parlementaire, on rendrait le Gouvernement, non point seulement fort, ce qui est souhaitable, mais omnipotent, ce qui l'est moins. Toutefois, l'interdiction faite à la Commission des Finances de proposer des dépenses nouvelles, de transformer de fond en comble le projet de budget gouvernemental, aurait un résultat appréciable : elle ferait plus facilement accepter les évaluations budgétaires faites par l'Exécutif. N'ayant plus le loisir de substituer ses propositions de dépenses à celles du Gouvernement et d'en-

traîner les Chambres à voter de nouveaux chapitres de dépenses, les commissions seraient, croyons-nous, moins tentées de discuter les évaluations dépensières du Gouvernement, à la condition bien entendu que celui-ci jouisse d'un certain prestige et ses services d'une réputation de sincérité. Certes la Commission des Finances pourrait diminuer les évaluations de dépenses faites par le Gouvernement, et cela ne changerait, semble-t-il, rien à la pratique, les administrateurs intéressés continuant à camoufler les demandes de subsides, afin d'obtenir les crédits limitatifs maxima. Toutefois, et c'est à quoi nous en voulons venir, la Commission des Finances réduit aujourd'hui certains chiffres d'engagement pour leur substituer des chefs de dépenses nouvelles non prévus par le Gouvernement, mais qu'elle a ses raisons de voir accepter. Si ce droit lui était enlevé, elle serait moins facilement portée à scruter minutieusement les crédits demandés et, le Gouvernement, à les enfler ou à les restreindre exagérément suivant leur nature. Y aurait-il pour cela contrôle moins grand ? Non, le contrôle demeurerait suffisant et l'on aurait obtenu un meilleur résultat en évitant ces fausses évaluations, causes de gaspillage. La condition du bon fonctionnement du système résiderait évidemment et surtout dans la confiance des commissaires envers les évaluations gouvernementales, c'est-à-dire en fait dans la sincérité du Ministre des Finances, dans son honnêteté. Cette même sincérité dans les évaluations de dépenses, complétée par une plus grande prévoyance, arrêterait en partie les demandes de crédits additionnels. Il est vrai que ces qualités-là sont demandées, non plus au Parlement, mais au Gouvernement et que nous abordons un chapitre qui ne concerne plus les droits trop larges laissés aux parlementaires en matière

d'engagement des dépenses. Qu'il nous soit cependant permis de faire observer dès à présent que la condition essentielle d'une réforme vraiment utile tient dans le rétablissement du pouvoir exécutif dans sa force et son autorité. Nous aurons plus tard l'occasion de revenir à plusieurs reprises sur cette affirmation.

§ 4. — ÉGALITÉ ENTRE LA CHAMBRE ET LE SÉNAT QUANT AU
VOTE DES LOIS DE FINANCES.

Le projet de budget est soumis aux Chambres. A la Chambre des Députés d'abord, suivant une vieille coutume empruntée à l'Angleterre et inscrite dans nos lois constitutionnelles. L'application de cette règle a donné lieu à des volumes de discussion, auteurs et parlementaires n'étant pas d'accord sur l'interprétation du sens des mots « présentées à la Chambre et votées par elle » (7). Nous n'avons pas à intervenir dans un débat qui ne relève en rien de notre thèse et qui est sans doute clos à l'heure actuelle. Nous voulons seulement exprimer combien nous paraît regrettable la solution adoptée en 1875, qui prive le Sénat du droit de connaître en premier lieu des lois de finances, quelles que soient les circonstances. L'argument qui consiste à dire que l'assemblée élue au suffrage universel doit voter la première des lois engageant les ressources de la Nation n'en est plus un, car la Haute Assemblée, même élue au suffrage restreint, représente le pays au même titre que les élus au suffrage direct. Et, le plus

(7) cf. séance du 28 Décembre 1876 et discussion de l'opinion de Gambetta dans Esmein : *Eléments de Droit Constitutionnel*, p. 768. M. Vallon, le père de la Constitution était d'un avis opposé à Gambetta.

souvent, le Sénat aurait fait œuvre d'économie. Mieux que la Chambre, peut-être de par la sagesse de ses membres et leur expérience, sans doute plutôt par son mode d'élection qui en fait le grand conseil des communes, le Sénat a su prêcher le sacrifice, la restriction ou, d'un mot qui a fait fortune, « la grande pénitence » ! Parfois, il est vrai, sans avoir le courage de l'imposer. Il est rare en tous cas d'entendre à la Chambre des discours financiers de la qualité de ceux que prononçaient depuis plusieurs années MM. Caillaux, Roy, Régnier. Et, dans les époques de crise financière, le Sénat nous semblerait tout indiqué pour connaître le premier d'un budget dans lequel les limitations de dépenses sont indispensables. Que la coutume continue aux époques de prospérité de présenter en premier lieu les projets financiers à la Chambre, nous n'y voyons pas d'inconvénient, mais que la Constitution impose cette priorité nous paraît un danger. Il conviendrait d'après nous de supprimer le dernier membre d'une phrase de l'article 8 de la loi du 24 Février 1875. Ainsi, le Gouvernement pourrait-il présenter au Sénat le projet de budget, lorsque la Chambre des Députés serait occupée à voter des lois urgentes ou que la Haute Assemblée donnerait, comme en 1933, plus de garantie pour assurer un réel équilibre du budget. Elle aurait ainsi le temps qui lui manque ordinairement de faire une sérieuse étude du texte budgétaire. Et la Chambre serait peut-être retenue par l'exemple du Sénat dans son entraînement aux dépenses. L'an dernier, M. Flandin, devant la mauvaise situation financière constatée au mois de Décembre et devant la nécessité de faire voter le Budget en temps utile et sans accroissement de dépenses, avait demandé que le projet du Gouvernement soit présenté d'abord au Sénat dont le rôle est limité à

l'économie. Ce n'était guère constitutionnel. D'autre part, M. Flandin, comme nous-même jusqu'ici, tablait sur le système actuel, qui donne au Parlement et au Gouvernement le droit de proposer les dépenses. Ce remède n'aurait plus autant d'intérêt si, au lieu de s'en tenir à ces mesures de détail, on appliquait résolument la réforme que nous proposerons plus loin comme seule capable d'arrêter les élus sur la pente de la prodigalité.

§ 5. — DE QUELQUES MESURES PARTIELLES.

Aux mêmes époques de crise, nous pensons qu'il conviendrait d'abandonner la mode qui veut que les dépenses soient votées avant les recettes. Nous en avons donné les raisons. Certains pays appliquent une coutume inverse de la nôtre et votent les recettes avant les dépenses. C'est aussi ce qui existe dans nos budgets départementaux et communaux. Nous ne demandons pas que pareille transformation absolue soit opérée. Nous disons que la règle suivie ne devrait point être aussi scrupuleuse; aux époques normales, on continuerait à voter les dépenses préalablement aux recettes, mais dès qu'une gêne se manifesterait dans l'économie nationale, dans les finances, dans la rentrée des impôts, facilement perçus par le Gouvernement, les recettes devraient être votées avant les dépenses. Dans une proposition de résolution, déposée en 1933, avant qu'il ne soit Ministre du Budget, M. Marchandeau avait demandé qu'on fit de ce vote des recettes préalables au vote des dépenses une règle obligatoire. Cela ne nous paraît pas nécessaire. Les circonstances devraient plutôt guider le législateur.

Afin d'améliorer, dès à présent, nos méthodes financières, certaines mesures de détail devront être prises et maintenues, quand il sera question d'une réforme plus importante. Elles concernent la règle de la spécialité du vote des dépenses et l'interdiction des adjonctions budgétaires. Le degré de spécialité budgétaire convenable a bien souvent été dépassé dans notre pays. A cet égard, si l'on fait une comparaison entre notre budget et celui de la Grande-Bretagne, on se rend compte de notre exagération manifeste. Il est facile d'obvier à cet abus, en détaillant moins scrupuleusement les crédits à voter, et en permettant toutefois au Parlement un contrôle fractionné et sévère de la dépense. Il n'y a là qu'un principe à énoncer, aucune règle absolue ne doit être édictée. C'est à la pratique à s'en tenir à la juste mesure convenable. Souvent, en effet, il faut attendre davantage d'une sage expérience que d'une loi impérative. Il en est de même de la mauvaise habitude d'adjoindre à la loi de finances des dispositions législatives qui n'ont rien de commun avec elle. Certes, nous admettons volontiers avec M. Marchandeaup que toutes les propositions de lois entraînant des dépenses devraient être réunies en un cahier comportant mesures dépensières et recettes pour y faire face. Elles devraient être présentées au vote de la Chambre avec le budget, ou à l'époque des collectifs et sous la même forme, à condition bien entendu que le Gouvernement ait accepté ces dépenses et qu'il demeure seul maître du chiffre des crédits proposés. C'est ainsi que nous avons pu dire que toutes les adjonctions budgétaires ne sont pas mauvaises : il suffit de s'entendre sur le mot adjonction. Cependant, la réforme à laquelle nous nous arrêterons par la suite rendrait souvent inutiles ces mesures qui restent des palliatifs, et n'ont qu'un

intérêt temporaire; leur utilité ne se manifesterait qu'autant que seront laissés au Parlement des droits dont il fait un mauvais usage. La seule méthode qui ne peut être tolérée dans le budget est celle qui consiste à y insérer n'importe quelle disposition, même la plus éloignée de l'objet de ce tableau évaluatif des finances annuelles, par exemple les règles de principe concernant l'assistance médicale gratuite et le recours pour excès de pouvoir. Il s'agirait alors d'une bonne méthode législative qui réponde aux autres critiques faites aux adjonctions budgétaires et non plus à écarter des dispositions dont le vote hâtif et inconsideré peut engager les finances de l'Etat. Ainsi, ce n'est pas contre toute adjonction que nous protestons, mais contre celles-là seulement qui n'ont pas un objet financier et nous n'avons pas à y insister ici.

Telles sont les corrections que nous pouvons porter aux méthodes budgétaires pratiques françaises. Nous avons vu que, dans les pays étrangers autres que l'Angleterre (dont l'imitation est un de nos buts directeurs et dont les méthodes sont trop remarquables pour que nous ne les ayons pas suivies en grande partie tout au long de notre travail), il est peut-être quelques usages à copier... Des remèdes faibles et des mesures incomplètes valent certes mieux que l'absence de toute limitation des droits financiers du Parlement. Nous avons pourtant conclu, de la trop rapide énumération de quelques méthodes inscrites dans les textes étrangers et destinées à freiner les engagements de dépenses, que ce n'étaient là que des solutions en germe, insuffisantes pour guérir les maux dont souffrent tous les états démocratiques. Et c'est pourquoi, tout en reconnaissant que ces usages pratiqués ailleurs peuvent ne pas être complètement inutiles, nous pensons qu'il faut

s'attacher à une réforme plus absolue que celle résultant des seules modifications de détails étudiées jusqu'ici. Ces remèdes, trop légers pour amener une amélioration profonde du malade, se recommandent plutôt en général par leur facilité d'application que par leur efficacité.

§ 6. — DIFFICULTÉ D'APPLICATION DE CES MESURES.

En effet, les mesures par nous signalées antérieurement : création d'un fonds consolidé, limitation des droits de la Commission des Finances, égalité des droits financiers entre Chambre et Sénat, révision de la règle de priorité du vote des dépenses et de la règle de spécialité peuvent toutes être entreprises dès maintenant. La plus difficile à réaliser est sans conteste l'amenuisement de l'autorité de la Commission des Finances. Elle se heurte à des traditions parlementaires bien ancrées, aux idées reçues qui militent en faveur du maintien des droits des commissaires. Les autres réformes à entreprendre et qui s'appliquent aux points névralgiques que nous avons signalés peuvent être appliquées pour la plupart grâce à des changements dans le règlement. Ces modifications, jointes à un travail raisonné, opportun, peuvent en effet, grandement améliorer la pratique. C'est aussi la raison pour laquelle, cette année encore, le parti modéré avait, dès l'ouverture de la discussion du budget de la Justice pour 1934, demandé un renforcement de l'article 86 du règlement, qui permet, nous le savons, au président ou au rapporteur général de la Commission, d'écarter toute proposition comportant une augmentation de dépenses. Les députés trouvent aujourd'hui

le moyen de tourner cet article en demandant le renvoi de leur amendement à la Commission qui peut en assurer le succès. Le parti modéré demandait la suppression de ce renvoi à la Commission. Ce fut du reste en vain. Du moins, a-t-il eu satisfaction au mois de Novembre dernier, en réclamant l'adoption d'un complément à l'art. 102 (7 bis). Nous n'avons point pour notre part grande confiance dans les avantages présentés par ces modifications au règlement. La seule qualité de cette méthode réside dans sa facilité; elle dispense de la réunion des représentants à Versailles, des difficultés très considérables d'une révision; elle peut réussir mieux qu'une autre, puisqu'elle ne viole pas l'opinion des députés, mais leur demande au contraire de consentir volontairement une réduction de leurs droits. En 1900, elle a assuré le succès de mesures partielles destinées à diminuer l'initiative budgétaire du Parlement. Aussi, dit-on, pourquoi ne limiterait-elle pas de même les droits généraux d'engagement des dépenses de l'Assemblée? Cette réforme paraissait en outre seule possible il y a quelques années à M. Poincaré, lorsqu'il émettait un avis — plus autorisé qu'aucun autre — sur les réformes proposées par M. Tardieu. Il n'avait pas en vue les droits financiers particulièrement; mais les réformes générales qu'il proposait englobaient les mesures à porter au régime budgétaire. Il est vrai que l'ancien Président de la République a semblé plus tard changer de sentiment à ce sujet. Dans une interview accordée à un journal portugais, n'avait-il point proposé d'envisager cette fois une révision nécessaire de notre Constitution ?

(7 bis) cf. Supra II^e Partie, Section III. *La Réforme du règlement.*

§ 7. — INSUFFISANCE DES MOYENS TENANT A UNE RÉFORME
DU RÈGLEMENT.

Dans une thèse de Doctorat, M. Bridon (8), ramassant les arguments de tous ceux qui croient à la seule nécessité d'une réforme du règlement, prétend que le meilleur procédé consiste dans la renonciation au droit d'initiative dépensière librement consentie par les députés et sanctionnée par une modification des articles. En effet, dit M. Bridon : « Une fois acceptée difficilement, la révision constitutionnelle aurait pour effet de constituer un programme nouveau pour un parti qui se donnerait pour mission de reconquérir ce qui lui semblerait une grave atteinte portée à la liberté des élus du suffrage universel, tandis qu'une modification du règlement est suffisante pour arrêter les abus commis par les députés sans leur donner le prestige de victimes toujours prêtes à dire : que de choses nous pourrions faire si nous avions l'initiative des dépenses. » Ce dernier argument paraît être le plus fort. Nous le croyons pourtant très exagéré aujourd'hui. Après tant d'abus ressentis par le public et imputables à l'initiative particulière en matière de dépenses, il est impossible de prétendre qu'un parti obtiendrait un grand succès en proclamant la nécessité de rendre aux représentants les droits dont ils ont été privés par leur faute. Le soutenir serait avoir du corps électoral et de ses facultés d'oubli une opinion plus sévère qui ne saurait être la nôtre. Quand à ce qui est de croire qu'une modification au règlement est suffisante pour tarir les excès et le gaspillage, nous ne pou-

(8) J. BRIDON : *L'Initiative parlementaire en matière de lois de finances*, Paris 1902.

vous nous y résoudre. M. Bridon écrivait cela en 1902, deux ans seulement après la fameuse campagne qui devait aboutir aux amendements Berthelot-Rouvier. Nous savons que, depuis, ces amendements ont été maintes fois transgressés. Ils n'avaient que la force que voulaient bien leur reconnaître la Chambre qui les avait votés. Devenus gênants, ils ont été écartés. C'est de leur insuffisance qu'est né justement le désir actuel de « trouver autre chose » de plus fort. M. Stourm a montré par des citations de financiers et de politiciens anglais que les *standing orders* n'empêchaient pas suffisamment non plus l'accroissement des dépenses. Nous avons indiqué les médiocres résultats d'une telle méthode timide. Nous ne pensons pas qu'il faille s'en tenir là. La raison d'être de notre travail prouve simplement que la méthode du règlement, si elle était séduisante, n'en a pas moins été une mesure manquée.

SECTION IV

Du privilège accordé au Gouvernement pour la proposition des dépenses.

§ 1. — OPINIONS DE QUELQUES PARLEMENTAIRES.

A la fin de l'année 1933, M. Marchandeau, Ministre du Budget, se rendant compte de l'insuffisance de ce qui a été fait ou même proposé chez nous jusqu'ici, a déposé un rapport qui tend à modifier nos méthodes en matière de vote financier. Jugeant qu'il avait pu négliger involontairement certaines mesures utiles et voulant s'entourer de toutes les compétences, il a eu le projet de réunir un

Comité d'experts financiers, chargé d'émettre une proposition de réforme dans les six mois de sa constitution. Dans le même temps, le Président du Conseil, M. Chautemps, réunissait au Ministère de l'Intérieur une Conférence de hauts membres de l'Administration, d'inspecteurs des finances et de conseillers d'Etat, dont l'objet fut de déterminer le rôle à venir de ce Comité d'experts financiers, et le rôle du Conseil d'Etat dans l'élaboration prévue de la réforme administrative si souhaitable pour diminuer les dépenses de la Nation. Le ministère Doumergue s'était fixé le même but : rechercher les moyens propres à assurer de bonnes méthodes financières. Le Comité nommé n'a jamais fait connaître son avis. Mais, au sein du Parlement, une Commission d'Etudes présidée par M. Béranger pour le Sénat et M. Georges Bonnet pour la Chambre, a entrepris de rechercher les meilleurs moyens d'assurer la réforme de l'Etat. Cette commission ne peut laisser dans l'ombre le sujet très important qui nous occupe. Quelles seront ses solutions ? Elle peut se contenter d'imiter ce qui existe dans certains pays étrangers, en complétant ces mesures par ses vues propres et les remèdes que lui dictera sa grande compétence. Nous ne saurions préjuger raisonnablement de son travail. Mais il nous semble que la commission ne fera vraiment œuvre utile que si elle propose dans notre domaine une réforme plus radicale. Nous avons dit à ce propos qu'il convenait de s'attaquer à la cause même du mal.

Cette réforme beaucoup plus profonde a été déjà à plusieurs reprises signalée ces temps derniers. Nous n'avons pas la prétention d'innover, mais il nous paraît que nous pouvons nous arrêter à elle. Deux éminentes personnalités

du monde parlementaire l'ont plus particulièrement recommandée. M. Tardieu, d'abord, dans son étude magistrale, parue en premier lieu dans l'*Illustration*, sur les réformes à apporter à nos méthodes parlementaires en vue d'arrêter la course probable vers la dictature, si nos représentants ne consentaient pas à se ressaisir (9). M. Tardieu ne craignait pas de proposer, comme l'avait fait M. de Lasteyrie en 1920, la suppression du pouvoir d'engagement des dépenses par le Parlement. Il est revenu sur cette idée dans l'*Agence économique et financière* et à la tribune même de l'assemblée. Une autre personnalité du monde parlementaire, que sa grande expérience rend particulièrement autorisé pour parler de ces réformes, M. Damecour, dans le discours d'usage, lors de la rentrée du Sénat, le 8 Janvier 1933, pouvait dire : « La confiance a disparu. N'est-ce pas l'heure de rechercher comment se maintient en Angleterre la confiance et le crédit ? Ne serait-ce pas que, chez ce grand peuple, le Parlement n'a pas le droit d'engager les dépenses ? Ce pouvoir revient au Gouvernement. » M. Damecour préconise du reste d'autres mesures, telle que la dissolution des Chambres en cas de grave malaise politique ou financier, mais, pour lui, l'engagement des dépenses par le seul Gouvernement est un principe capital « de nature à résoudre une crise comme celle que nous traversons ». Nous pourrions citer dans le même sens plusieurs orateurs qui ont exprimé leur opinion lors de l'ouverture de la discussion du budget de 1934, de nombreux conférenciers, de nombreux publicistes. Déjà, en 1895, dans son excellent ouvrage qui obtint le prix Rossi, M. Larcher pouvait écrire : « L'Initiative parlementaire

(9) A. TARDIEU : *Pour en sortir* (articles réunis en volume sous le titre : *L'heure de la décision*).

en matière financière, c'est l'équilibre budgétaire constamment menacé. » D'excellents professeurs de finances l'admettent et souscrivent aux mesures des publicistes signalés plus haut et au sentiment de M. Leroy-Beaulieu, dans son célèbre *Traité de la Science des Finances* : « Le rôle primitif des assemblées représentatives, le rôle essentiel encore des parlements dans tous les pays d'Europe, c'est de retenir le Gouvernement dans ses projets de dépenses, de mettre un frein à son désir de tout faire et de tout améliorer, de s'opposer à la tentation qu'il éprouve de créer des taxes nouvelles. En France, c'est tout l'opposé, les assemblées semblent se faire cette singulière idée de leur mission qu'elles ont été nommées pour pousser le Gouvernement dans la voie de dépenses de plus en plus grandes... le droit de proposer des augmentations de crédits devrait être absolument enlevé à l'initiative parlementaire. Ce droit est exorbitant et de nature à troubler l'administration. Le pouvoir exécutif seul est bien placé pour voir ce qui est utile et possible dans la situation du pays. Des augmentations de dépenses que l'on vote ainsi furtivement, d'une manière morcelée, rendent impossibles les excédents budgétaires qui sont cependant si nécessaires au Pays pour les dégrèvements ». L'éminent économiste ne faisait que proclamer à l'avance ce que la plupart des écrivains politiques admettent actuellement. Au reste, la réforme qui semble si antipathique à la gauche ne concernerait pas tout le Parlement. Elle n'aurait à s'appliquer qu'à la Chambre des Députés. Le Sénat, en effet, n'a déjà dans la coutume parlementaire que le droit de diminuer les propositions de dépenses, jamais de les augmenter ou d'en faire de nouvelles, et il s'est très bien fait à ce rôle. Il suffirait donc de rétablir l'équilibre entre les deux assemblées, en enle-

vant à la Chambre le droit dangereux de proposer les accroissements de dépenses. Mais voilà bien la raison du peu de succès de ces réformes.

§ 2. — APPLICATIONS DÉFECTUEUSES DE CETTE RÉFORME.

Par contre, et quand nous passons de l'ordonnance du remède lui-même à son application pratique, nous nous écartons résolument de certaine méthode prescrite, il y a quelques années, par d'excellents esprits cependant. L'une d'elles consistait à réglementer tout simplement le droit d'initiative parlementaire en matière de dépenses : chaque membre du Parlement ne pourrait ainsi, par année ou par législature, déposer plus du nombre fixé pour les propositions individuelles. Il est inutile de faire remarquer combien ce procédé serait inefficace, car, une fois atteinte la proposition marginale, si l'on nous permet cette expression, l'excédent de propositions inventées par l'esprit fécond d'un parlementaire serait pris en charge par un collègue de son groupe moins imaginatif et défendu par lui. Le tour serait joué et la mesure sombrerait dans le ridicule. L'on n'aboutirait du reste qu'à un moindre mal. La seule et vraie méthode réaliste consiste à s'attaquer à ce droit d'initiative dépensière des représentants et de le supprimer carrément. Pour cela, il convient de forcer évidemment l'atonie ou l'intérêt des élus du Pays. C'est là que paraît la difficulté de réussir. Nous n'avons pas méconnu cette difficulté et nous ne l'avons pas cachée : la révision constitutionnelle, qu'elle soit générale comme celle que proposent MM. Millerand, Tardieu, Ordinaire, ou limitée aux droits financiers du Parlement, ne doit intervenir qu'au moment d'une crise ressentie par les masses popu-

lares. Alors seulement, elle a chance de réussir. A cet égard, il semble qu'elle était plus difficile qu'aujourd'hui il y a quelques années, et que les événements de Février 1934 ont grandement agi sur l'esprit des foules. Le parti révisionniste voit son nombre grossir dans le Pays. On sent très bien, même et surtout dans les masses travailleuses, qu'il y a quelque chose à faire; sans distinguer la nature du mal, on a l'impression que notre méthode constitutionnelle est vieillie et fatiguée, qu'un changement audacieux est nécessaire pour éviter un bouleversement radical. A cet égard, l'opinion et les projets de M. Doumergue, qui ont entraîné sa chute, sont tout à fait symptomatiques. Les murs du Palais-Bourbon, qui ont longtemps étouffé ces opinions et les étouffent encore, s'ouvriront fatalement un jour à l'air libre. La révision, réclamée au début par certains théoriciens, n'est plus impossible dans l'avenir, ainsi qu'il ressort de l'avis donné par M. Régnier dans l'*Agence économique et financière* du 14 Février dernier. Le tout est de la faire utilement et sagement. Pour ce qui est de notre réforme, elle demanderait naturellement la réunion du Congrès de Versailles; elle suppose la refonte de quelques textes de 1875. Mais, dès lors qu'elle aurait été exécutée, on ne saurait plus opposer à la suppression de l'initiative parlementaire l'objection élevée très justement en 1920 par l'éminent rapporteur M. Barthélémy à la proposition de modification du règlement déposé par M. de Lasteyrie. Un amendement contraire à la loi du 27 Février 1875 ne pouvait être qu'inconstitutionnel. A présent, la Constitution elle-même réserverait au Gouvernement le droit qu'un simple *standing-order* donne à la Couronne d'Angleterre.

§ 3. — ESSAI DE JUSTIFICATION DE CETTE PRÉROGATIVE
GOUVERNEMENTALE.

Faut-il toutefois et pour éviter une objection d'ordre constitutionnel, admettre cette réforme dans nos textes organiques ? La Constitution est une loi, supérieure certes, posée par un législateur muni de pouvoirs exceptionnels, mais une loi qui doit être conforme à la justice, au droit tout court. Que serait une règle constitutionnelle qui, pour cela qu'elle aurait été édictée par une assemblée extraordinaire, admettrait des principes contraires à la morale, à la notion de justice admise dans tous les pays civilisés, contraires même à la Déclaration des Droits de l'Homme, que M. Duguitt avait raison de placer au sommet de la hiérarchie des droits publics positifs ? Une injustice tout simplement, un texte monstrueux que le devoir le plus élémentaire du Gouvernement commanderait de faire abroger et remplacer. Dès lors, devons-nous nous demander, peut-on juridiquement admettre une réforme qui, tout en maintenant les droits de la Nation de consentir l'impôt par ses représentants, enlève aux députés le droit d'engager les dépenses correspondant à ces recettes et qui sont la raison d'être de la levée des impôts ? Nous avons signalé qu'un grand nombre des juristes et des hommes politiques qui, depuis le baron Louis, ont fait reconnaître au Parlement le droit corrélatif de consentir l'emploi des crédits, raisonnaient en tenant pour juridiquement impossible une opinion séparant le droit de prévoir et de proposer les dépenses nécessaires à la vie de la Nation et le droit de consentir les impôts destinés à y faire face. Prétendre le contraire n'est-ce pas contredire l'esprit même qui anime les gouvernements parlementaires ? Peut-on opposer à l'affirmation du baron Louis une théorie permettant de laisser au Parle-

ment le droit de voter les impôts, tout en réservant exclusivement au Gouvernement le soin de proposer les dépenses ? M. Tardieu s'est contenté de dire que le rôle du Parlement était exclusivement de défendre les ressources de la Nation et donc de diminuer les propositions gouvernementales de dépenses. Il s'est tenu sur le plan pratique qui lui a paru le plus important en temps de crise. Répondant à cette opinion de M. Tardieu, M. Bracke, socialiste, lors de la discussion du Budget de la Justice pour 1934, a reproduit les arguments de la Restauration : le Parlement n'a pas à diminuer les dépenses mais les recettes ; celles-ci n'ayant pour objet que de couvrir les dépenses dont les élus sont les seuls juges. Ce sont là arguments différents qui s'inspirent de considérations de partis : le parti modéré, se rendant compte de l'abus de la démagogie, de l'irritation des contribuables, de la malfaisance de l'excès d'imposition ; le parti socialiste, dont la raison politique est de dépenser. On peut cependant tenter de justifier juridiquement la solution proposée par M. Tardieu et que nous avons acceptée.

Nous avons dit que le budget est un acte de prévision et d'autorisation des dépenses et des recettes annuelles de l'Etat, un simple acte d'administration. Certes, il affecte la forme d'une loi avec chapitres et articles ; mais alors qu'une loi peut être définie, avec M. Hauriou (10), *une règle générale écrite, exprimant une volonté et rendue obligatoire par une opération législative* (étant ainsi entendu que son caractère principal est de poser une règle de droit obligatoire), le budget se contente de prévoir chaque année le chiffre des dépenses et des recettes et interdit aux administrateurs de dépasser les sommes consenties. Loin

(10) HAURIOU : *Droit Administratif*.

de poser de nouvelles règles de droit, le tableau budgétaire se contente de mettre en œuvre des textes votés antérieurement : il demeure bien un acte d'administration « et la forme qu'il affecte ne peut changer sa vraie nature » (11). S'il est, dès lors, un acte d'administration et non une loi, doit-il être soumis au Parlement ? Ne peut-on, en invoquant la règle de la séparation des pouvoirs, soutenir très logiquement que le législateur, qui n'a pas à connaître des actes de l'administration, ne devrait pas se voir déférer un budget pour lequel il n'a pas compétence ? Ne peut-on soutenir enfin que le Parlement devrait se borner à organiser les services publics comme il l'entend, à décider des réformes qui lui semblent utiles en tous les domaines, à donner l'avis de la nation qu'il représente sur les questions à l'ordre du jour, à faire des lois générales d'impôts, sans entrer dans le détail des dépenses annuelles à engager ou du chiffre annuel des impôts à lever ? Cette solution serait logique et parfaitement juridique. Cependant elle n'est suivie dans aucun pays et il en est de nombreux qui obéissent, comme nous, au principe cher à Montesquieu. Mais, partout il a paru normal et utile de modérer la rigueur de la séparation des pouvoirs et de les faire collaborer tous les trois à la bonne marche de l'Etat. Si l'on admet donc que le législateur pourra quelquefois participer à la fonction exécutive, il est naturel qu'on lui permette de donner sa sanction à l'acte le plus important de cette même fonction. Cela n'est point très juridique, mais cela est obligatoire et repose sur des considérations de nécessité pratique, or la nécessité nous semble plus forte que le droit.

(11) cf. JÈZE : *Le Budget au point de vue juridique*. *Revue de Science et de Législation financière* de 1907. — L. DUGUIT : *Droit Constitutionnel*.

Le grand avantage de l'intervention du Parlement dans le vote du budget, c'est, en tous pays démocratiques, de donner aux élus une arme puissante contre les empiètements possibles du Gouvernement. Obligé de faire voter le budget par les représentants, le Ministère sera tenu de réunir périodiquement les Chambres, dont l'existence pourrait sans cela demeurer toute théorique ; il leur expose ses tendances, il ne pourra négliger leurs vues ; il leur demandera la sanction de sa politique générale. Le budget sera le grand moyen d'assurer le respect du régime parlementaire. Il n'existe pas d'autre acte qui oblige le Gouvernement à réunir périodiquement les Assemblées. Nous n'irons pas, par conséquent, nier l'utilité de l'intervention du Gouvernement dans la discussion de cet acte d'administration qu'est le budget. Mais si la raison d'être de ces débats réside dans le contrôle parlementaire, le vote des impôts et des recettes prévus par le Gouvernement ne suffit-il pas pour l'assurer ? Est-il nécessaire de donner aux députés le droit de proposer le détail et le chiffre de ces recettes et de ces dépenses ? Nous admettons que le Parlement continue à proposer le chiffre des impôts annuels. M. Tardieu a bien déposé un amendement portant insertion dans le règlement de la Chambre d'un article qui enlèverait à l'assemblée le droit de réduire les recettes, dans la pensée sans doute de ne pas créer de difficulté à un Gouvernement, en lui refusant les impôts nécessaires à la couverture des dépenses. L'interdiction ainsi faite aux parlementaires serait logique, mais elle ne paraît pas s'imposer. Dans notre solution, le Parlement conserverait son droit de proposer les subsides, mais il semble inutile qu'il jouisse en même temps du droit d'initiative des dépenses, étant bien entendu que celles-ci, prévues par le Gouvernement seul, ne pourraient être faites qu'après le vote favorable des as-

semblées. Par le consentement en dernière analyse du budget, par le droit conservé de proposer des modifications au tableau des recettes, le contrôle sur l'Exécutif serait suffisamment établi. L'on adopterait un système mixte, un compromis entre le régime qui existe aujourd'hui et la séparation des pouvoirs. On observerait ainsi le respect du rôle imparti au Parlement et qui est de modérer les engagements de dépenses faits par le Gouvernement, non de les modifier ou d'en proposer de nouveaux (11 bis). Observons que M. Tardieu, partisan d'une réforme de la Constitution, a pourtant proposé la suppression des droits d'engagement de dépenses du Parlement, par voie d'amendement déposé au début de la discussion du budget de 1934. Il n'y a là aucune contradiction. M. Tardieu pensait faire aboutir immédiatement un principe qu'il croit indispensable. Si donc, en droit, il n'est pas d'inconvénient à admettre la suppression, pour le Parlement, du droit d'engager les dépenses, si la Constitution peut être, sur ce point, révisée, comme le demandent la grande majorité des auteurs, des hommes politiques écoutés, des contribuables, dont la force devra tôt ou tard être entendue, cette réforme donnera-t-elle du moins les bons résultats pratiques que lui reconnaît M. Tardieu ?

§ 4. — QUELS RÉSULTATS PRATIQUES PEUT-ON ATTENDRE
DE LA RÉFORME ?

Il s'agit ici d'une mesure qui a beaucoup plus d'importance pratique que d'importance théorique. Il convient de

(11 bis) M. Louis Michon fait justement remarquer que le rôle des députés est de modérer le Gouvernement dans l'exagération des dépenses. En effet, chargé de l'administration de l'Etat, le Gouvernement saura réclamer les crédits nécessaires. Mais alors, en poussant à l'accroissement des demandes de crédits les députés sont en contradiction avec la tradition sur laquelle repose le régime représentatif (v. orateurs de la Restauration supra).

ne pas se lancer inconsidérément dans une modification grave de la coutume parlementaire et de la lettre constitutionnelle, sans avoir réfléchi aux conséquences. Qu'importerait qu'une réforme soit entreprise parce qu'aucun obstacle ne s'y oppose, si cela ne devait rien enlever à la masse des dépenses inscrites chaque année au budget ? Qu'importerait une réforme qui ne serait « qu'une amusette pour juristes » ou financiers et serait réalisée pour rien, pour le plaisir ? On doit se demander, avant toutes autres choses, si la suppression pour les parlementaires du droit de proposer des dépenses nouvelles aura chance d'endiguer le flot montant de ces dépenses. Or, à cet égard, d'excellents esprits répondent par la négative. Il nous semble que l'éminent professeur de droit, M. Perreau, a, dans un article de la *Revue de Science et Législation financières*, synthétisé les objections que l'on peut porter à la réforme que nous croyons nécessaire (12). Il est vrai que M. Perreau critique même la préparation du budget par le seul Gouvernement. Nous ne pouvons évidemment le suivre sur ce terrain; voyons plutôt quels griefs il oppose à l'éventuelle réforme de l'initiative des députés en matière de dépenses.

Etudiant ce qui se passe en Angleterre, M. Perreau en vient à dire que si le Parlement français consentait à se dessaisir de l'initiative parlementaire, on ne tarderait pas à voir les propositions de loi remplacées par des projets de résolution invitant le Gouvernement à faire telle ou telle dépense. « Il serait à craindre, écrit M. Perreau, que le remède employé fut plus nuisible que le mal lui-même, car une proposition de dépenses émanant de l'initiative par-

(12) PERREAU : *Revue de Science et Législation financière* de 1902.

lementaire n'a d'autre autorité que celle qu'elle emprunte à la personnalité de son ou de ses auteurs, tandis qu'une résolution visant une dépense à faire se présenterait au Gouvernement avec l'autorité résultant d'un vote de la Chambre. Le Gouvernement qui peut assez facilement, en invoquant l'intérêt financier de l'Etat, s'opposer à l'adoption d'une proposition individuelle impliquant des dépenses, pourrait beaucoup plus difficilement se refuser à tenir compte d'une invitation réitérée du Parlement. Sa responsabilité se trouverait en quelque sorte dégagée. » D'autre part, dit M. Perreau, parler de supprimer l'initiative dépensière du Parlement c'est vouloir supprimer toute initiative parlementaire, car il est peu de lois qui n'entraînent un accroissement de dépenses. Nous verrons plus tard ce que nous devons penser de cet argument. Enfin, pour être juste, il convient, estime M. Perreau, de remarquer que l'abus dans les dépenses n'est pas le fait exclusif des députés. Le Gouvernement a une grosse part dans ces erreurs. Lui non plus ne se fait pas faute d'exagérer et Gambetta le reconnaissait, qui très judicieusement disait : « Le Gouvernement qui dure peu est porté aux grandes dépenses, afin de laisser un nom. » M. Perreau concluait alors dans son article très intéressant, en écrivant, après M. Cailiaux, que le premier soin était « de conseiller (aux députés) de résister aux engouements irréfléchis, leur prêcher l'esprit de mesure et de patience ». Il faut leur demander surtout de s'inspirer dans leur mandat de l'intérêt général et non du souci de leur popularité.

Nous ne saurions ne pas souscrire à ces vœux très sages qui amèneraient, s'ils étaient exaucés, les meilleures conséquences pour l'équilibre budgétaire, le redressement de nos finances et la protection des contribuables. Hélas, nous

ne croyons pas du tout qu'il soit possible, pour arriver à un résultat pratique, de s'en tenir seulement à ces souhaits, car ils supposent un changement de la nature humaine et la disparition, d'un coup de baguette magique, des fâcheuses tendances en honneur au sein du Parlement. Comment MM. Caillaux et Perreau s'y prendraient-ils pour amener docilement les élus à se soucier davantage — selon leur noble formule — de l'intérêt général et moins de leur popularité ? Mais ce soin de la popularité est une des obligations du député, une des raisons de son élection, de son prestige auprès du corps électoral qui ne le délègue aux assemblées que parce qu'il est fier de lui, de ses nombreuses interpellations, de ses initiatives répétées, du nombre de fois où son nom a été imprimé dans l'*Officiel*. Le nier, c'est mal connaître une partie de la population provinciale, rurale surtout, pour laquelle le succès obtenu à la Chambre ou au Sénat par son élu est comme une victoire personnelle de chacun des électeurs, où la vie politique dont on discute, le dimanche ou dans les soirées d'hiver, se ramène aux promesses faites par le représentant à son petit pays, et à la façon habile ou violente, en tous cas marquante, par laquelle il se propose de les réaliser... quelquefois... sans souci du prétendu intérêt général. Et puis, pour la population, qu'est-ce que l'intérêt général ? L'intérêt de chacun, et la souveraineté nationale est faite de ces égoïsmes particuliers. Remarquons, du reste, que cette population n'a point tort de demander à son élu de la protéger sans assez de mesure et de la favoriser. Les élus voisins en font autant. Par toute la France, le mandat électif est une vaste entreprise de protection particulière d'un fief dont on dépend. C'est, dit la population, la réunion de ces intérêts contraires, favorisés chacun à leur tour, qui

fait l'intérêt général. Parler après cela du rôle du député, non pas mandataire mais représentant, avec tout ce que ce mot renferme de sens et de désintéressement, c'est s'exposer à passer pour réactionnaire. En tous cas, si pareille noble illusion était possible en 1903, elle ne l'est plus guère en 1934, après tant d'exemples d'appauvrissement des bonnes mœurs parlementaires (13).

Certes, le Gouvernement, comme les Parlementaires, peut être tenté d'accroître sa popularité par des réformes démagogiques. Il peut vouloir « laisser un nom » en faisant de grandes dépenses, mais la solution n'est pas meilleure si, à ces dépenses — et c'est encore l'avis de Gambetta — s'ajoutent celles que consentiront bien plus aisément les députés. A un mal, nous en ajoutons un autre : il ne semble pas que nous ayons fait une très belle acquisition. Est-il certain du reste que le Gouvernement sera fatalement entraîné comme les élus à des dépenses somptuaires ? Non, pas fatalement, car le Gouvernement n'est pas porté aux mêmes surenchères électorales que le Parlement. Il est même curieux de constater combien change l'esprit du représentant devenu ministre, et chargé à présent du grave souci d'assurer un équilibre stable des finances, et une bonne santé à la Trésorerie. Si le gouvernement républicain, qui dure peu, veut laisser un nom en faisant de grandes choses, il est aussi tenté de se ménager une plus longue vie en économisant et en maintenant ainsi une bonne situation financière. Fort de ses réserves épargnées, il pourra habilement, alors, dispenser en temps opportun quelques subsides au Pays, pour lui montrer sa sollicitude. Il ne sera pas poussé sans cesse, comme les députés, à

(13) cf. le récent ouvrage de M. Tardieu : *La réforme de l'Etat*.

la dépense inconsidérée. C'est que le ministère peut à chaque instant se rendre compte de l'état des finances et de l'équilibre budgétaire. En tous cas, il devra des comptes si la situation empire et sa responsabilité est un certain gage de sa sagesse. L'histoire récente est là pour montrer que le Gouvernement n'a pas exagéré la dépense comme le font nos députés irresponsables. Ne peut-on soutenir justement, comme le faisait M. Léon Say en 1882, que si les ministres dépensent beaucoup ils « ne vont si vite que parce qu'ils ne veulent pas être dépassés ? Le mal est qu'il y a une sorte de course aux dépenses et que les députés sont toujours prêts à donner le signal du départ. » « Il est clair, ajoutait-il, que les ministres ralentiraient leur allure si, en même temps que l'initiative à la tribune, l'initiative dans les couloirs était abandonnée. » Le Gouvernement, responsable devant l'opinion, serait en effet plus timide, moins cynique dans l'accroissement des dépenses et son audace aurait au moins une sanction. L'opinion publique saurait parfaitement le soutenir dans ses économies, si « on pouvait lui faire comprendre que les agents à l'excitation de la dépense ne sont pas autre chose que des agents d'excitation à l'augmentation des impôts » ; surtout si on appliquait enfin la véritable égalité devant l'impôt, en supprimant tant de honteux abattements à la base, qui font, des gens qui ne donnent rien à l'Etat, les seuls bénéficiaires de la dépense.

L'exemple de l'Angleterre est instructif : les Communes se font scrupule de toucher aux projets dépensiers du Gouvernement et comprennent la discussion budgétaire comme il convient, en instituant à son endroit, non pas tant un débat financier qu'un débat sur la politique générale du Gouvernement. Il semble que cette sagesse ne donne pas

de plus mauvais résultats. En tous cas, on voit l'Angleterre, touchée par une crise profonde, conserver grâce à ses méthodes financières d'autorité un crédit intact qui, dans les mêmes circonstances, nous ferait sans doute défaut.

Nous ne croyons pas non plus que les craintes, actuellement fondées, de M. Perreau, lorsqu'il prétend que les résolutions visant une dépense à faire et qui auraient remplacé dans la pratique l'initiative individuelle des élus, auraient pour effet de dégager la responsabilité du Gouvernement, ou tout au moins de lui permettre de se retrancher derrière la difficulté de repousser une invitation réitérée du Parlement, que ces craintes ne puissent être dissipées, si l'on entreprend courageusement les réformes indispensables. L'objection est sérieuse et l'éminent professeur d'Economie politique a montré ici combien toute réforme, si utile, si désireuse soit-elle, demeurerait imparfaite et ne serait qu'un moindre mal, si chacun des pouvoirs ne collaborait à l'œuvre commune d'assainissement. C'est le cas de répéter *quid leges sine moribus* ? Que pourra faire le Gouvernement, même armé, en matière de dépenses, du droit exclusif d'initiative (14), si de leur côté les représentants, par mauvaise foi ou passion politique (et nous rejoignons ici l'opinion de M. Perreau), l'assaillent sans cesse et sans nécessité de demandes de dépenses ruineuses ? Dire qu'aujourd'hui le Gouvernement repousse facilement les propositions de dépenses, ce serait ignorer qu'en face d'un Exécutif affaibli, le Parlement gouverne et ne légifère plus. Dans ces conditions, il pourrait bien moins

(14) Rossi disait de ce droit d'initiative qu'« il est un droit bien important puisqu'il peut empêcher une délibération sur tel sujet donné. »

encore, c'est certain, écarter des résolutions de dépenses. Mais, qu'est-ce à dire? Cela prouve simplement qu'il faut en premier lieu restaurer l'autorité de l'Exécutif. Celui-ci pourra alors faire face aux résolutions inopportunes et respecter la règle constitutionnelle interdisant au Parlement de proposer des dépenses. Cela n'interdit nullement d'édicter les mesures que nous avons indiquées, cela les englobe dans une révision plus vaste. Toute réforme, si brillante soit-elle, demeurera sans succès, si auparavant n'est pas entrepris le rétablissement capital, condition de tous les autres : la restauration de l'Exécutif dans ses droits, son rôle, sa force et son rang qui est le premier. Nous sommes d'avis d'enlever au Parlement le droit de proposer les dépenses, par quelque voie que ce soit, nous en avons fait l'objet de cette étude, mais nous savons que cette suppression de ses pouvoirs n'aura d'effet vraiment salubre que si on l'intègre dans un système qui rende au Gouvernement la force nécessaire pour faire respecter ses prérogatives et pour inspirer confiance à la Nation. Alors seulement, les tentatives d'intimidation ou de pression du Législatif demeureront sans effet, sans danger, et l'Exécutif sera probablement compris et suivi dans sa politique, tant par le Parlement que par la population.

Nous avons en effet critiqué l'état d'esprit du corps électoral, semblant ainsi donner raison aux arguments de M. Bridon, après les avoir combattus. C'est qu'à la vérité nous sommes sans grande illusion, tant que durera le mode gouvernemental actuel, de voir l'amélioration des mœurs parlementaires et le retour à la franchise dans la campagne électorale. Nous croyons, par contre, qu'une fois opérée la réforme constitutionnelle dont nous parlons, le pouvoir

exécutif rétabli dans sa puissance, et pour peu qu'il suive son seul intérêt qui est de faire son devoir, la Nation, longtemps égarée, reviendra d'elle-même à de meilleures conceptions. Elle ne se laissera plus aussi facilement bernier par les plaintes et les promesses de députés désireux de retrouver les droits dont ils ont été privés par leur faute. Telle est la force rayonnante de l'autorité et de l'exemple qui rendrait inutile la vaine ambition de changer la nature humaine. Nous insisterons, dans la conclusion de ce travail, sur cette nécessité de rendre l'autorité au pouvoir exécutif. Nous ne nous dissimulons pas que c'est là que réside la plus grosse difficulté, comme la plus grande nécessité de l'heure présente.

SECTION V

Un exemple pour le Constituant français : La législation financière coloniale.

Il ne faut pourtant pas croire que supprimer l'initiative dépensière du Parlement serait faire œuvre toute nouvelle en France et, à cause de cela, s'inquiéter outre mesure des conséquences de cette réforme. Nous avons déjà dit que le droit exclusif d'initiative dépensière réservé à l'Exécutif avait donné sous le 1^{er} Empire d'excellents résultats. Mais, en outre, il existe déjà dans notre législation actuelle quelque chose de semblable pour le Sénat qui ne peut augmenter les dépenses proposées par le Gouvernement et la Chambre. Ce n'est là qu'une demi-mesure. La législation progressive en vigueur en Angleterre n'a pas encore été admise dans la Métropole. Elle est au contraire en grande partie appliquée dans nos budgets coloniaux et en Afrique mineure.

Dans ces pays, l'initiative de la dépense n'est pas laissée librement par la loi aux mains des élus de la population coloniale; elle est strictement limitée et parfois supprimée, le Gouverneur général ayant souvent le droit exclusif de proposer les dépenses. Les Assemblées n'ont qu'exceptionnellement le droit de proposition ou d'augmentation de leur chiffre. Elles se contentent généralement de voter le projet du Gouverneur. Nous allons étudier brièvement les règles en vigueur dans les Colonies et l'Algérie. Nous nous apercevrons qu'elles pourraient être appliquées dans leur principe, sinon dans leurs modalités, à la Métropole. Naturellement, nous n'entrerons pas dans les détails, notre but étant seulement de citer en exemple une pratique déjà connue de notre législateur (15).

§ 1. — LES COLONIES.

Toutes les possessions françaises qui relèvent du Ministère des Colonies sont soumises en principe aux Lois du 13 Avril 1900, du 29 Juin 1918 et au Décret du 30 Décembre 1912, qui les soumettent à un régime financier spécial : une partie de leurs dépenses sont supportées par le budget général de l'Etat et ses budgets annexes. Toutes les dépenses non comprises dans ces budgets sont à la charge des budgets locaux. Les Colonies sont, en effet, dotées chacune de la personnalité civile; elles possèdent des biens, peuvent les gérer, les administrer, les défendre. Le Gouverneur représente la Colonie dans tous les actes de la vie civile. Une question juridique va donc se poser : à qui appartiendra, dans le budget local, la gestion des finances

(15) GIRAULT : *Législation Coloniale*.

de la Colonie ? Quelle est l'autorité qui arrêtera les budgets locaux ? Cette question peut être résolue de deux façons différentes, suivant qu'on appliquera l'un des deux systèmes de « l'autonomie » ou de la « domination » (16). Sous le régime de l'autonomie, les pouvoirs financiers sont exercés par les Assemblées élues dans chaque Colonie indépendante du pouvoir central métropolitain et investies de droits à peu près semblables à ceux des Chambres législatives, en matière financière. Sous le régime de la domination, par contre, la gestion budgétaire est assurée par les fonctionnaires métropolitains, munis de droits plus ou moins grands, réunissant en leur personne les pouvoirs d'agent centralisé et d'agent local. Ceux-ci sont assistés en général de Conseils composés de fonctionnaires inférieurs et de représentants de la Colonie. Le choix entre les deux systèmes est commandé par la qualité de la population coloniale considérée. S'il s'agit de territoires peuplés d'Européens, on appliquera le système d'autonomie. Chez nous, au contraire, c'est le second système qui est suivi.

On distingue à cet égard les Colonies françaises sans Conseil général, et les vieilles Colonies, pourvues d'un Conseil général. Dans les premières, il n'y a pas évidemment à s'occuper de l'initiative financière; elle ne peut émaner que de l'Exécutif, puisqu'il n'y a pas de représentation électorale; le budget local est établi en tous points par le Gouverneur entouré d'un Conseil composé principalement de fonctionnaires et dont les avis sont purement facultatifs pour le chef de la Colonie; mais il doit être approuvé par décret. Au contraire, dans les territoires qui possèdent un Conseil général, et sont le plus grand nombre, le budget local est définitivement arrêté par le Gou-

(16) cf. ROLLAND, LAMPUÉ, DU ROSLAN...

verneur. Enfin, il existe un régime spécial pour les Colonies munies d'Assemblées élues, mais groupées en gouvernements généraux : leur budget local est approuvé par le Gouverneur en Conseil de gouvernement, tandis que leur budget général est approuvé par décret.

Mais demandons-nous, ce qui nous intéresse, de quelle autonomie jouissent les Conseils généraux élus dans les autres Colonies et comment est réservé le droit d'initiative dépensière, que nous avons dit appartenir presque partout au Gouverneur. Nous savons que ces possessions sont régies par les lois du 13 Avril 1900 et du 29 Juin 1918. Le principe qui inspire ces deux lois, mais particulièrement la première, plus restrictive, c'est que plus le contenu du budget local augmente en importance, plus la tutelle financière du chef de la Colonie doit être sévère. Voici comment est organisée la limitation très importante des pouvoirs d'initiative des propositions de dépenses des élus dans les Colonies à Conseil général. Il existe d'abord, comme dans les autres budgets locaux, des dépenses obligatoires fixées, soit par la loi de 1900, soit par décret en Conseil d'Etat. Parfois, il est vrai, l'avis préalable du Conseil général est requis pour qu'une dépense devienne obligatoire, c'est le cas pour les Antilles et l'Ile de la Réunion, mais cela n'empêche pas que la nomenclature de ces dépenses est très importante, puisqu'elle comprend le plus souvent les dépenses de la Dette, les frais de Justice, d'Instruction publique, les frais de secrétariat du Gouvernement général, le logement du gouverneur, etc. Le pouvoir des élus de la Colonie est ici très réduit, puisque ces dépenses, prévues à l'avance, lui interdisent de faire chaque année des propositions nouvelles sur les objets qu'elles concernent et que le pouvoir central peut inscrire d'office les crédits destinés

à les couvrir. Et, ce qui est important, c'est que pour toutes les Colonies autres que la Réunion et nos petites possessions d'Amérique, c'est-à-dire pour la grande majorité de nos territoires annexés, en dehors de ces dépenses obligatoires, l'initiative des propositions de dépenses facultatives est laissée au Gouvernement. Lui seul peut les faire inscrire au budget. Les conseillers généraux ne pourraient proposer une modification aux projets du Gouverneur en matière dépensière ou émettre une proposition nouvelle. Dans les vieilles Colonies, il est vrai, les pouvoirs du Gouverneur sont semblables aux pouvoirs des Préfets sur les budgets municipaux, mais c'est là l'exception. Du reste, dans toutes nos Colonies à Conseil général, même dans les territoires d'Amérique, le Gouverneur a seul l'initiative des inscriptions de dépenses portant relèvement des traitements ou création d'emploi. Ainsi ont été évités les abus dans la dépense dont souffre la métropole et le gaspillage dans l'emploi des fonds laissés entièrement aux mains des conseillers généraux.

§ 2. — LE BUDGET ALGÉRIEN.

En Algérie (17) le système adopté est moins sévère. Il laisse plus de droits et de pouvoirs aux membres élus, du moins depuis 1900. Cela est normal, puisque l'Algérie, territoire de peuplement, est actuellement un pays plus évolué que nos autres possessions et qui fait suite à la métropole. L'on a cru bon de donner à la population qui habite le nord des 3 départements certains droits reconnus en France aux électeurs. L'Algérie méditerranéenne est en effet peuplée

(17) Cours de MM. MORAND et MILLIOT.

en partie de Français. Les territoires du sud sont au contraire soumis au système de la domination la plus absolue. Nous ne parlerons pas d'eux.

Le budget algérien est dressé par le Gouverneur général, sous le contrôle du Ministre de l'Intérieur. Il est présenté, article par article, à une assemblée appelée « *Délégations financières* », puis au *Conseil Supérieur*, à fin d'examen ou de vote. Les Délégations financières ont été créées en 1898, dans le but de représenter auprès du Gouverneur général les diverses catégories des contribuables, et de donner à l'Algérie une sorte de petit parlement à compétence limitée au domaine financier. Le *Conseil Supérieur du Gouvernement* est placé auprès du chef de la Colonie, pour donner son avis sur les questions relatives à l'administration de l'Algérie.

Le projet de budget est donc en premier lieu discuté aux Délégations financières, d'abord en Délégations séparées des colons, des non colons et des indigènes, puis en Commission des Finances, enfin en Assemblée plénière. Les droits des Délégations sont restreints à certains points de vue : ainsi, un amendement au projet gubernatorial ne sera accepté que s'il a obtenu, auparavant, l'adhésion de la Délégation à laquelle est inscrit son auteur. Le droit d'amendement appartient ainsi, non à chaque délégué, comme chez nous, mais à chaque Délégation. On ne connaît pas en Algérie l'initiative personnelle anarchique. En second lieu, l'initiative des dépenses du personnel administratif est réservée au Gouverneur général. Il ne peut donc être présenté par les membres de l'Assemblée aucune proposition, tendant soit à des augmentations de traitements, d'indemnités ou de pensions, soit à des créations de services, d'emplois, de pensions ou à leur extension. Il est inutile de faire

remarquer la similitude des termes entre la loi de 1900 et les articles du règlement de la Chambre des Députés, votés en 1900 et 1920 (18). Dès lors pourrait-on dire, la limitation des pouvoirs de proposition de dépenses, en matière de création d'emplois ou de traitements, n'est guère mieux assurée que dans la métropole. Ce serait une erreur de le croire. En effet, les droits et les prérogatives de fait des Assemblées algériennes sont moins grands que ceux de nos Chambres. Les élus sont plus respectueux des droits de l'Exécutif et du prestige conservé par le Gouverneur général ; enfin, même si ces excellentes traditions venaient à se perdre, il n'en resterait pas moins vrai que l'exclusivité de certaines propositions de dépenses, laissée au gouverneur, demeurerait inscrite dans une loi qui est la charte organique des Délégations financières, et non dans un simple règlement intérieur de l'Assemblée dont les élus peuvent à tous instants s'écarter, s'ils sont d'accord sur cette attitude. Il existe, bien entendu, des dépenses obligatoires dont le nombre important limite encore la liberté d'initiative des membres de l'Assemblée algérienne.

Quant au Conseil Supérieur, ses droits sont encore plus limités, puisqu'il ne peut que réduire les chiffres des dépenses, jamais les augmenter. Ainsi, même pour cette partie de l'Afrique mineure qui est actuellement la plus évoluée, la plus adulte, la plus française, on a cru bon de limiter les droits de propositions de dépenses des représentants. On a très bien fait, car nous n'avons pas une foi plus grande dans la vertu des Délégations financières que des autres Assemblées élues ; cependant, pour quiconque a vécu en Algérie, on peut se demander si les Assemblées al-

(18) (*Infra*, II^e partie).

gériennes auraient eu moins de sagesse que nos Chambres métropolitaines, ou si l'on n'a pas tenu, plutôt, à appliquer — trop faiblement du reste — en Algérie un principe reconnu excellent, mais qu'on n'a pas eu le courage d'imposer en France.

Nous ne nous étendons pas sur les budgets de nos Protectorats : ils ne manifestent aucune originalité intéressante pour notre sujet. Il suffira de dire qu'au Maroc il n'existe pas d'Assemblée élue et qu'en Tunisie les pouvoirs d'initiative dépensière du Grand Conseil sont limités. On a voulu en somme — et l'actuel Résident général a fait un grand pas dans ce sens — ménager la sécurité et la domination françaises en Tunisie et répondre aux aspirations des indigènes, sans pour cela leur laisser un droit absolu d'initiative.

§ 3. — RÉSULTATS OBTENUS PAR CETTE LÉGISLATION RESTRICTIVE DU DROIT DES ÉLUS.

Il nous reste à voir quelles ont été les conséquences de ces mesures sévères. Si nous avons développé ces méthodes financières coloniales, c'est afin de montrer de façon sensible combien la législation budgétaire française est plus sage quand il s'agit de nos possessions que quand il s'agit de notre Pays. Mais, avant de songer à la réalisation de ces réformes en France, demandons-nous quel résultat pratique a donné ce système ? Certes, nous ne saurions affirmer de façon sérieuse que la situation de nos Colonies soit, grâce à ces méthodes, florissante. La liste des nouveaux emprunts qu'elles ont dû contracter auprès de la métropole, les discours de ses gouverneurs ou de ses résidents nous détromperaient rapidement. Nous savons qu'en

ce moment la Tunisie est dans une mauvaise passe qui a demandé des réformes récentes, que l'Indochine souffre de la mévente de ses produits, que Madagascar, avant de s'adapter aux nouveaux besoins de ses clients, a dû tâtonner, que notre Afrique Centrale est enfin la plus atteinte de toutes.

Il n'y a là rien qui doive particulièrement nous surprendre, ni qui contredise ce que nous proposons. La crise qui s'étend sur le monde entier a frappé plus douloureusement ces pays neufs. Beaucoup d'entre eux étaient voués à la monoculture, produisaient dans de moins bonnes conditions, des richesses exploitées dans des pays concurrents, et aujourd'hui peu demandées. Ils ont à faire face, alors que leurs ressources diminuent, au service des emprunts à eux consentis. Ils n'ont pas les mêmes ressources que la métropole, ni les mêmes moyens de se défendre. Riches en produits, ils n'ont pas de réserves d'argent pour les temps de crise ; parfois, ils souffrent simplement de leur jeunesse, c'est le cas de l'Oubanghi-Chari, très favorisé par la nature, mais encore inexploitable, « parce que pratiquement inaccessible dans un temps normal », manquant de routes, de bons chemins de fer. Toutes ces raisons — il en reste d'autres — nous font comprendre la situation moins heureuse de nos possessions. Toutes démontrent à l'évidence que nos méthodes financières n'y sont pour rien, et au contraire il est à peu près certain que, sans la direction très ferme laissée aux mains des gouverneurs sur la proposition des dépenses, nos Colonies se seraient souvent endettées plus qu'elles n'ont fait. On peut dire du reste que leur état n'est pas trop mauvais pour l'époque que nous traversons. Avant la crise, il était excellent, sauf en A.E.F.

et en Guyane. Les dépenses du personnel étaient normales, celles qui répondent au service des emprunts peu élevées, celles relatives à l'outillage, aux grands travaux, aux services d'intérêt économique et social très importantes, c'est vrai, et cela se conçoit, sans qu'elles créent cependant de difficultés aux finances. C'est une raison de plus de mettre le déséquilibre actuel de leurs budgets au compte d'un accident. Il y aurait du reste des réformes désirables à réaliser. Aucune n'affecte l'initiative du pouvoir exécutif colonial en matière de dépenses.

**

Certes, nous sommes plus évolués que les peuples habitant ces territoires et à qui l'on a enlevé l'initiative dépensière, voire budgétaire, dont ils n'auraient pu faire qu'un mauvais usage pour des raisons d'inexpérience, de passion politique ou de lutte contre notre domination. D'autre part, nous ne nous heurtons pas aux mêmes difficultés économiques que nos Colonies; il n'en reste pas moins un fait : le déséquilibre de notre budget, l'esprit démagogique de nos représentants. On ne peut dire que ceux-ci aient fait meilleur usage des droits excessifs qu'on leur a reconnus après la Restauration. Et c'est pourquoi il convient actuellement de les rendre à leur vraie fonction qui est de faire les lois au lieu d'administrer médiocrement et proposer dans ce but n'importe quelle dépense. Bien entendu, il n'est pas utile de se montrer aussi sévère et restrictif que dans les territoires annexés, où la plupart du temps les élus ne peuvent nullement modifier le projet de budget du Gouverneur.

SECTION VI

Mesure restrictive temporaire adoptée par le Ministère Doumergue

En France, nous admettons très bien que les Assemblées — dont le rôle est de contrôler le Gouvernement — puissent diminuer les dépenses proposées par lui. Le seul droit qu'il convient de leur enlever est celui d'augmentation ou de proposition nouvelle des dépenses. Une objection peut venir aussitôt à l'esprit : enlever au Parlement le droit d'initiative des dépenses, dira-t-on, et lui laisser celui de réduire les propositions faites par le Gouvernement, n'est-ce pas s'exposer à voir le Législateur gêner le travail de l'Exécutif, l'administration et la marche obligatoire des services publics, en refusant de consentir le chiffre des crédits réclamés par le ministère ? N'est-ce pas la raison pour laquelle M. Tardieu demandait, très logiquement, que le Gouvernement seul put proposer les dépenses et les diminutions de recettes ? Mais, dans ce cas, le Parlement, privé du droit de diminuer les recettes, aurait usé, s'il avait voulu gêner le Gouvernement, de l'arme qui lui restait : la diminution des dépenses nécessaires à la vie de l'Etat. Pour en être différente, la gêne ne se fut pas révélée moins considérable. En l'on retombe sur l'objection première, qui n'en est pas une. En effet, un Parlement hostile à un Ministère trouvera toujours le moyen de brider les actes de celui-ci, soit en lui refusant les crédits ou de toute autre manière. C'est normal puisque l'Assemblée représente la Nation et doit contrôler et sanctionner la politique menée par le Gouvernement. Lui retirer toute possibilité de montrer son mécontentement ou sa désapprobation, ce serait lui enlever le droit de renverser le Ministère, de ce fait, la

rendre inutile. Il suffit que ce droit ne s'exerce pas de façon inopportune. Mais cela est une autre question, qui peut être résolue seulement en reconstituant un Gouvernement fort et respecté. On peut espérer que ce résultat sera obtenu un jour. D'heureuses tendances se manifestent actuellement.

§ 1. — LE VOTE GLOBAL DES DÉPENSES DANS LE BUDGET
DE 1934.

Cette année, le ministère constitué par M. Doumergue, en conformité des vœux de l'opinion, a montré qu'avec de l'autorité et la confiance du pays, un Gouvernement pouvait faire opérer des réformes jugées jusque-là impossibles. Ayant à faire face à un déficit croissant, seulement enrayé sur le papier, et à un retard considérable dans le vote de la Loi du Budget, M. Doumergue et son Ministre des Finances, M. Germain Martin, ont eu l'idée de demander aux Chambres le vote global des dépenses. Le vote des recettes ayant eu lieu quelques mois auparavant, suivant la méthode de division généralement adoptée, le vote en bloc des chapitres de dépenses semblait ne présenter aucun danger, mais devoir précipiter le vote utile du Budget avant le 1^{er} Mars.

Cette méthode financière enlevait au Parlement une partie de ses droits et de ses prérogatives en matière de discussion budgétaire. Elle allait contre la coutume et la loi. Le Gouvernement d'Union Nationale a donc demandé aux élus du Pays, non l'abrogation, mais l'exceptionnelle dérogation, pour 1934, à l'article 30 de la loi du 16 Septembre 1871, qui porte : « Le budget est voté par chapitre ; aucun

virement ne peut avoir lieu d'un chapitre à un autre. » C'est le vote par chapitres dont nous avons parlé à propos de la spécialité.

Les parlementaires, poussés par la nécessité, y ayant consenti, le Budget fut facilement et rapidement voté, ce qui a montré une fois de plus que la plus grande difficulté réside dans la mauvaise volonté ou les trop grands pouvoirs des élus.

§ 2. — CETTE MESURE DOIT-ELLE ÊTRE GÉNÉRALISÉE ?

Cette mesure exceptionnelle ne fut pas sans soulever des objections. C'est ainsi qu'à la Chambre et dans *Le Populaire*, M. Léon Blum put dire et écrire qu'on avait, cette année, consenti un précédent grave qui pourrait à l'avenir restreindre exagérément les droits essentiels de la représentation nationale. Et, dans la *Dépêche de Toulouse*, M. Gaston Jèze écrivait que cette mesure se comprenait fort bien dans les circonstances actuelles, mais ne devait pas passer dans la coutume constitutionnelle et devenir habituelle et permanente. Elle est contraire à l'esprit démocratique. Nous avons en effet remarqué, en parlant de la spécialité du vote des dépenses, qu'on pourrait restreindre les pouvoirs d'engagement des dépenses du Parlement de deux façons; notamment, en augmentant la période pour laquelle est voté le budget. Nous l'avons signalé en disant qu'à l'étranger cette méthode fut parfois adoptée sans donner de bons résultats; l'autre méthode consiste à restreindre la spécialité du vote des dépenses annuelles. Ainsi pousse-t-on moins les parlementaires « à éparpiller leur pouvoir de contrôle et à engager des dé-

penses dont ils espèrent pour leur contrée une augmentation de bien-être ». On gagne en outre un temps précieux, et c'est ce qui a poussé MM. Doumergue et Germain-Martin à abandonner exceptionnellement le principe de spécialité dans le vote des dépenses. Nous ne saurions trop les en louer. Nous ne partageons pas les scrupules de M. Léon Blum. Cependant et suivant l'opinion de M. Jèze, nous ne pensons pas que cette méthode de limitation des pouvoirs d'engagement des dépenses du Parlement soit à recommander dans notre thèse. Elle procède trop à notre avis d'une mesure bâtarde et ne s'appuie sur aucun motif juridique. Elle enlève au Parlement le droit de contrôler sérieusement les engagements de dépenses de l'Administration ; elle lui interdit de connaître l'usage qu'on fera des crédits qu'il a accordés et minutieusement spécialisés, d'où, comme le fait remarquer M. le doyen Allix, « quasi-omnipotence du Gouvernement ». (19). Elle n'est compatible qu'avec un régime autoritaire. Et, en contre partie, laissant subsister en principe le contrôle démocratique des Chambres représentatives sur le Gouvernement, elle le rend impossible en pratique. Elle crée en somme une sorte de contradiction entre le droit et le fait. Certes, nous avons dit que la spécialité était exagérément poussée chez nous, surtout au regard de ce qui existe à l'étranger. Mais nous la croyons utile. D'autre part, le vote en bloc du budget, mesure d'exception, ne nous paraît pas suffisant pour enrayer à l'avenir, quand nos finances menageront à nouveau de défaillir sous une mauvaise direction, l'excès des dépenses. Ce n'est là qu'un palliatif et nous demeurons

(19) ALLIX : *Traité de Sciences des finances*.

convaincus que la solution est dans le droit réservé exclusivement au Gouvernement d'engager les dépenses. Dira-t-on qu'elle est encore moins démocratique que la précédente ? Elle a au moins le mérite d'être sans équivoque.

Il faut pourtant se garder d'une illusion : elle consisterait à croire qu'en laissant à l'Exécutif le soin de proposer les dépenses de l'Etat, il n'y aurait plus à craindre d'abus, d'engagements excessifs ou démagogiques de crédits. Nous avons vu ce qu'en pensait Gambetta, ce qu'en dit M. Perreau. Pour se persuader de la possibilité pour l'administration de gaspiller, il suffit de considérer chaque année les crédits extraordinaires. Nous admettons cette éventualité, mais nous avons dit qu'un résultat au moins serait acquis : on supprimerait les abus bien plus graves, résultant de l'initiative des députés, qui viennent se greffer, se surajouter aux erreurs de l'Exécutif, et font tellement pencher le plateau des dépenses qu'enfin la balance du budget en est faussée. Le Gouvernement est du reste moins disposé à dépenser que les parlementaires. Ainsi donc, nous ne pensons pas qu'il faille, comme le veulent certains conseillers de l'opinion, demeurer dans le statu quo. On doit à notre avis essayer d'opérer des réformes. Les mesures ainsi trouvées pourraient remédier en partie aux abus demeurés possibles de l'Exécutif. Après avoir débarrassé nos méthodes financières de leur plus grand défaut, aboli la grave erreur de l'initiative populaire en matière dépensière, cause principale du mal dont nous souffrons, nous tenterions d'améliorer encore notre système budgétaire, demeuré certes après cela imparfait, comme toutes les choses humaines.

SECTION VII

**Quelques réformes complémentaires dans les méthodes de travail
du Gouvernement, en matière financière (19 bis).**

§ 1. — EXTENSION DES POUVOIRS DU MINISTRE DES FINANCES
ET CRÉATION D'UN SECRÉTAIRE GÉNÉRAL PERMANENT.

Le Pouvoir exécutif, muni du droit exclusif de proposer les dépenses, devrait, semble-t-il, être organisé, pour cette fonction très importante, de façon différente de ce qui est aujourd'hui. L'appréciation de la dépense demeurerait confiée à chaque ministre, pour tout ce qui concerne son département. Toutefois, il devrait être donné au Ministre des Finances un droit de prééminence sur ses collègues, afin de lui permettre, comme cela existe en Angleterre, non plus seulement de modérer leurs demandes, mais de les réduire pour arriver en définitive à un équilibre certain du budget. Il est déjà investi d'une autorité particulière qui lui permet d'effectuer les réformes et les économies nécessaires dans tous les services publics. Depuis la loi du 27 Juin 1925, née des difficultés financières de l'époque, on a permis au Ministre des Finances de faire des enquêtes auprès de tous ses collègues, et mis à sa disposition des corps de contrôle. Il prépare et contresigne seul les décrets et projets de lois établis en conclusion de ces enquêtes, en vue de réaliser les réformes indispensables à l'économie. De même, dans l'exécution du budget, le Ministre des Finances est secondé par des contrôleurs des dépenses engagées, placés auprès de chaque ordonnateur primaire, pour

(19 bis) Certes on pourrait penser à d'autres réformes (réorganisation administrative, suppression des offices, compression de personnel, diminution des charges de l'Etat, modification de la loi des Assurances Sociales...) mais ce sont là des méthodes d'ordre administratif qui ne concernent pas notre sujet.

apprécier la régularité des opérations budgétaires de tous les départements ministériels. Ces contrôleurs ne relèvent que du Ministre des Finances. Il semble pourtant que ces mesures sont insuffisantes et qu'il conviendrait de lui donner le pouvoir légal de modifier les propositions de dépenses faites par ses collègues. Le Comité des Experts, institué en 1926, l'avait pensé, qui avait ainsi conçu l'un de ses vœux : « Dans toute la mesure où le permettent les lois constitutionnelles, le Ministre des Finances doit être effectivement le Ministre de l'Equilibre budgétaire; son rôle ne doit pas se borner à trouver des recettes pour faire face aux dépenses proposées par ses collègues. » (20).

On a certes opposé que ce droit formel de rejet, donné au Ministre des Finances, ferait naître des difficultés au sein du Cabinet. Cela est parfaitement exact dans l'état actuel des choses, avec l'esprit qui préside aujourd'hui aux relations entre ministres, parce qu'on n'a pas, en France, présentement, l'idée d'une prépondérance quelconque accordée à un ministre sur ses collègues, mais ce n'est qu'une affaire d'habitude. La règle une fois posée fermement, et chaque ministre sachant qu'il peut lui être imposé une réduction dans ses propositions de dépenses, n'aurait plus aucune raison de s'en prendre. L'anarchie organisée ne saurait durer toujours. Le système fonctionne harmonieusement en Angleterre; le tempérament anglo-saxon est différent du tempérament latin, c'est vrai, mais faut-il désespérer de voir les bonnes méthodes s'implanter chez nous ? On pourrait être assuré du reste que le Président de la République, assistant au Conseil des Ministres, saurait seconder son Ministre des Finances dans son rôle in-

(20) Rapport du Comité des Experts, p. 17.

grat. L'appui moral du Chef de l'Etat, surtout d'un chef d'Etat aux pouvoirs renforcés, assurerait, semble-t-il, dès le début, l'acceptation de cette règle et son entrée dans la pratique.

Il est à remarquer qu'en Angleterre le Chancelier de l'Echiquier est secondé par un bureau de la Trésorerie qui détermine, en fait, le montant des dépenses acceptables. Sans créer en France ce bureau de la Trésorerie, ne pourrait-on admettre, auprès du ministre qui change, un secrétaire général permanent, qui assurerait, rue de Rivoli, une continuité de vues et une autorité qui existent dans les ministères où, comme aux Affaires étrangères, ce poste a été créé ? Aidé par ce haut fonctionnaire, le Ministre des Finances serait plus encore assuré pour réclamer de ses collègues les réductions nécessaires.

§ 2. — MOYENS D'ARRIVER A UNE STRICTE ÉVALUATION DES CRÉDITS.

Il conviendrait de même laisser, en pratique, car c'est là une pure question pratique, moins de pouvoirs au Ministre des Finances de proposer au nom du Cabinet des crédits extra-budgétaires. Ceux-ci sont la ruine des finances et l'une des causes encore de déséquilibre du budget par le manque de contrôle du Parlement sur les gaspillages de l'administration qu'ils favorisent. Les crédits extraordinaires ne devraient être autorisés que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles. Il serait peut-être utile à ce point de vue d'imiter l'Italie et de créer à l'intérieur du budget un fonds de crédits, pour dépenses imprévues, qu'on ne pourrait dépasser que dans les cas très exceptionnels et non dans des circonstances qui, pour n'avoir pas été pré-

vues, en fait sont la conséquence de la négligence dans les évaluations ministérielles. La meilleure méthode pour les éviter est de chiffrer sagement à l'avance le montant des dépenses. C'est pourquoi nous disons qu'il s'agit bien d'une question de pratique financière. C'est dans les limites de cette prévoyance que pourrait et devrait jouer le droit accordé au Ministre des Finances de réduire les demandes de crédits des autres départements. Il convient donc, et surtout, d'arriver à un meilleur travail d'évaluation des dépenses. C'est là le nœud de la question pour l'Exécutif. Un Gouvernement fort et honnête, armé des meilleures méthodes budgétaires, serait mieux à même de réaliser un équilibre du budget. Toutes les questions se lient ainsi les unes aux autres, et après avoir montré comment on devrait enlever au Parlement son droit d'initiative en matière de dépenses, il faudrait proposer au Gouvernement d'autres façons de travailler. Nous voulons ici parler de la date d'évaluation de dépenses. Celle-ci se fait suivant une méthode empirique ; il n'existe pour leur calcul aucun système scientifique. Mais il conviendrait de faire les évaluations budgétaires moins longtemps avant l'ouverture de l'année financière. Chez nous, la période de préparation du budget commence quatorze ou quinze mois avant le début de l'exercice. Comment, dans ces conditions, les évaluations faites pourraient-elles s'adapter aux modifications de circonstances. C'est un reproche que l'on fait généralement à l'évaluation des recettes : il est vrai pour les dépenses aussi. En Angleterre, au contraire, le début de la préparation du budget ne se fait que six mois avant le commencement de son exécution. Certes, l'Angleterre admet le système de la « gestion », favorable aux points de vue de la rapidité dans la clôture des comptes et la possi-

bilité de se renseigner sur les opérations de l'année écoulée, dès son expiration. Cependant, il est inutile d'adopter ce système qui, en contre-partie de ses avantages, facilite les irrégularités, pour arriver à une évaluation plus franche des dépenses probables.

De façon que les évaluations faites par les administrations ne se contentent pas d'assurer la marche indispensable des services publics, sans permettre aux institutions le moindre progrès économique ou social, ne pourrait-on prévoir un système qui allierait à la compétence des administrations celle d'un corps économique ? Nous nous expliquons. Ce n'est pas sans raison parfois que M. Colson a pu dire que dans toutes administrations publiques, comme dans toute entreprise privée, il y a une part de routine, notamment dans les évaluations de dépenses, dans la prévision de la nature des dépenses à engager. On pourrait admettre un système dans lequel, une fois que les fonctionnaires des administrations centrales auraient calculé et évalué le chiffre des dépenses ordinaires destinées à assurer la marche continue des services existants, le Gouvernement ou le Ministre des Finances consulterait, avant d'arrêter définitivement le projet budgétaire à présenter aux Assemblées, le Conseil National Economique sur les dépenses particulièrement utiles à réaliser. Ce grand corps indiquerait à l'Exécutif sur quels points, laissés dans l'ombre, oubliés ou négligés par l'initiative parlementaire, devraient s'exercer, pour l'année qui vient, l'initiative gouvernementale en matière de dépenses. Ainsi, le Ministère risquerait moins d'ignorer certaines mesures d'ordre économique ou social à réaliser, et dont les propositions de lois ou de résolution, présentées par les députés, n'auraient pas fait mention. Cela, non pas que nous croyons avec

M. Perreau que la suppression pour le Parlement du droit de proposer les dépenses annuelles conduirait fatalement à lui enlever le droit de proposition en toutes matières, puisqu'il est peu de lois n'engageant des dépenses pour l'avenir. Nous n'avons pas cette crainte : Le Parlement, dont c'est la fonction essentielle, proposerait toujours au nom de la Nation des mesures et des réformes qui lui sembleraient les meilleures, mais le chiffre de crédit annuel serait prévu par l'Exécutif seul. Ainsi, le principe des réformes resterait de la compétence des représentants ; mais la meilleure méthode financière pour la réalisation, le chiffre de la dépense, relèverait au contraire du Gouvernement, seul vraiment au courant par ses services des possibilités pécuniaires du Pays et des réserves du Trésor. Ne pourrait-on faire en outre, comme l'a demandé M. Marchandeau, que ces propositions de lois dont parle M. Perreau (21), et qui aboutissent à une augmentation des dépenses publiques, ne puissent être examinées isolément, mais seulement à l'occasion du budget ou des collectifs, et après adoption par les commissions compétentes ? Ainsi, ces propositions seraient-elles mieux étudiées dans leurs conséquences financières et se présenteraient sous forme d'équilibre entre leur coût probable et les recettes qui les devraient couvrir. Seul, au demeurant, le Ministre des Finances aurait le pouvoir d'affecter des crédits à ces dépenses. Le Parlement n'y perdrait aucune de ses prérogatives en matière d'initiative législative non financière. La seule restriction serait que ces propositions ne devraient pas être présentées sous forme de simples adjonctions budgétaires, hâtivement préparées, et ne portant pas de recettes correspondantes.

(21) PERREAU : *R. de Science et Législation financière* 1906 (infra).

§ 3. — POUVOIRS ACCORDÉS AU CONSEIL NATIONAL ECONOMIQUE
DANS LA PROPOSITION DES DÉPENSES NÉCESSAIRES.

A ces propositions progressistes, faites par le législateur, pourraient s'ajouter les réformes projetées par le Gouvernement sur l'avis obligatoirement pris, mais seulement consultatif, du Conseil National Economique (22). Ces avis annuels seraient publiés en détail, de manière que le public en ait connaissance et puisse suivre, le cas échéant, leur réalisation dans le projet de budget, ou leur plus ou moins grande déformation par le Gouvernement, dans le sens de la dépense ou de l'économie. Le texte des avis du C. N. E. serait rédigé par une Commission juridique nommée dans son sein et composée des professeurs de droit et des membres du Conseil d'Etat qui en feraient partie. Ainsi, donnerait-il toute garantie de clarté au public et aux parlementaires, et l'on s'acheminerait peu à peu vers des réformes et une organisation plus modernes et plus rationnelles des services publics, peut-être de l'économie, en attendant qu'on en vienne à un régime d'organisation corporative, souhaitable et souhaité (23).

§ 4. — DISCUSSION RAPIDE DE LA LOI DE RÈGLEMENT.

Enfin, pour assurer un contrôle plus efficace du Parlement et de la Nation sur le Gouvernement, chargé maintenant seul de l'initiative des propositions de dépenses an-

(22) cf. pour l'organisation du Conseil National Economique, la thèse de M. Niveau de Villedary, Bordeaux 1926 : *Le Conseil National Economique*.

M. L. MICHON proposait dans son ouvrage de faire collaborer le Conseil d'Etat à l'initiative parlementaire. Cela ne nous semble pas pratique en matière financière.

(23) La Commission pour la réforme de l'Etat, dans une séance présidée par MM. Béranger et Bonnet, a décidé de mettre à l'étude un projet de réorganisation du Conseil National Economique.

nuelles, et pour tenir les ministres en haleine, il conviendrait de mieux assurer la responsabilité politique du Cabinet, en faisant que la loi de règlement d'un exercice vienne en discussion, non plus des années après la clôture de l'exercice, comme aujourd'hui, mais le plus rapidement possible (24). On peut espérer que, sans mettre cette responsabilité en action, la crainte de l'opinion serait pour les hommes au pouvoir le commencement de la sagesse. C'est en effet ce qui existait sous la Restauration où la Loi des Comptes était un motif pour les représentants, grands bourgeois, de contrôler et de critiquer les actes du Gouvernement.

Telles sont quelques-unes des réformes auxquelles on peut penser. Il en est d'autres certainement et plus audacieuses et plus judicieuses. Nous avons seulement insisté sur quelques points qui, s'ils n'entrent pas entièrement dans notre sujet, montrent qu'il y a beaucoup à chercher et à faire de ce côté-là, pour organiser après ceux du Parlement les pouvoirs de l'Exécutif en matière des finances. En effet, ces deux questions réagissent l'une sur l'autre et ne peuvent exister l'une sans l'autre. Les méthodes peuvent et doivent être améliorées. Ces réformes ne peuvent se faire en un jour ; elles n'étaient pas jusqu'ici sympathiques à nos représentants, nous avons pu nous en persuader en lisant les journaux. Il semble que cet état d'esprit change. Un jour viendra certainement où bien des institutions pourront être refondues.

(24) Ainsi l'exercice 1912 n'a été réglé que par la loi du 9 Février 1922 ; celui de 1913 par la loi du 6 Décembre 1927 ; celui de 1914 par la loi du 6 Juin 1928. Il est bien évident que dans ces conditions « les projets de loi de règlement n'offrent plus qu'un intérêt de symétrie platonique ». Et un premier président de la Cour des Comptes pouvait dire à propos du contrôle des comptes des ministres : « Nous faisons un peu comme l'architecte qui construit le toit de la maison sept ou huit ans après que tous les locataires sont partis. » Cité par M. le Doyen Allix.

CONCLUSION

Nous avons donc, dans notre modeste travail, étudié quelles solutions s'imposaient à la question de l'accroissement des dépenses publiques. Nous avons montré qu'en tous pays les budgets étaient au pillage et qu'il convenait de rapidement endiguer leur flot grossissant, si l'on ne voulait ajouter à la crise économique une faillite monétaire catastrophique et déjà menaçante en plusieurs nations. Notre Pays n'en est point épargné, et nous avons recherché quelle cause principale favorisait ainsi le dépouillement des contribuables et l'emploi souvent malheureux des crédits. Il nous a semblé que cette raison capitale venait de la tendance démagogique des représentants, ou si l'on préfère des progrès de l'esprit démocratique qui tendent à faire intervenir l'Etat en toutes choses et dans tous les domaines, alors qu'il a déjà depuis la guerre de nombreuses raisons de dépenser. L'un des moyens de brider cet entraînement désastreux des élus nous semble résider dans la suppression du droit pour le Parlement, en fait pour la Chambre des Députés, de proposer les dépenses annuelles. Ainsi, l'un des deux canaux par où s'échappent nos ressources, et le plus large, sera en partie comblé. Le Gouvernement sera de son côté moins poussé à la prodigalité. Nous avons donc, pour trouver le remède pratique, étudié l'histoire de l'initiative parlementaire en matière de dépenses, nous en avons

montré les abus, nous avons signalé les réformes de détail qu'on a portées contre elle ou qu'on pouvait encore y ajouter et nous avons conclu par la seule réforme qui nous semble suffisante et nécessaire à cet égard : réserver à l'Exécutif la proposition des dépenses. C'est là une mesure qui nécessiterait sans doute une révision constitutionnelle, mais l'enjeu vaut la peine qu'on engage la partie, le Trésor, au dire d'hommes politiques aussi différents que MM. de Lasteyrie, Flandin et Georges Bonnet étant presque vide lors de la constitution du Gouvernement d'Union Nationale de M. Doumergue. La crise financière a eu des répercussions sur la durée de la crise économique. Ne convient-il pas de songer à de profondes modifications dans les méthodes, si ces modifications peuvent amener une amélioration ? Nous avons indiqué que la réforme proposée par nous était tirée de la pratique anglaise, et nous avons dit le bien que nous pensions des institutions en vigueur chez nos voisins. Nous avons réservé à l'étude de leurs méthodes un long paragraphe, distinct de l'exposé rapide des lois financières des autres pays. Or, ce n'est point leur qualité d'étrangères qui nous les fait particulièrement recommander. Nous avons toujours pensé, au contraire des Constituants de 1789, que les problèmes nationaux ne pouvaient être résolus que par des solutions nationales. Mais, en ce qui concerne les finances, nous ne pouvons pas ne pas rendre hommage aux excellentes règles de principe admises en Grande-Bretagne.

On fait remarquer, certes, que l'interdiction pour le Parlement de proposer la moindre dépense et d'empiéter sur une des prérogatives de la Couronne est battue en brèche depuis quelques années et que tendent à s'implanter à la Chambre des Communes les mauvaises habitudes de chez

nous. Ceci est tout simplement regrettable pour nos amis anglais, mais n'enlève rien à la qualité de leurs anciennes méthodes de travail, qui ont donné, ce n'est pas douteux, les meilleurs résultats financiers. Si les Anglais les abandonnent, ce n'est point poussés par la raison et la nécessité, mais parce qu'ils sont gagnés à leur tour par l'esprit exagérément démocratique qui sévit aujourd'hui partout.

Quant à railler, comme on l'a fait il y a quelques temps, dans un journal, l'imitation du système britannique, sous le prétexte qu'il ramenait deux siècles en arrière, au *standing order* de 1706, cela est facile, mais ne paraît pas constituer un argument bien puissant. L'on aurait intérêt bien souvent à remonter dans le passé pour y puiser les sages enseignements de l'expérience. La véritable objection à faire, et elle l'a été, serait de dire qu'en enlevant le droit de proposition de dépenses au Parlement, l'on ferait œuvre antidémocratique, contraire à l'esprit qui anime nos institutions depuis 1789. Nous pensons y avoir répondu antérieurement. Déjà, cette année, en complétant l'article 102 du règlement par une mesure restrictive de leurs pouvoirs, les représentants sont entrés dans la bonne voie. Il est à souhaiter que cette disposition ne soit pas trop vite transgressée et nous savons malheureusement combien fragile est la barrière du règlement.

Faire l'utile réforme sur laquelle nous nous sommes étendus, ne serait pourtant que remédier à un seul des maux nombreux dont nous souffrons. Il y aura, plus tard, plus et mieux à faire. Nous avons insisté sur la nécessité pour la France, si elle veut sortir de l'impasse où elle est engagée et dont la crise financière est une manifestation, de se constituer un Exécutif fort. Depuis la guerre, de nombreux peuples, moins avancés que nous souvent au point

de vue intellectuel, s'en sont persuadés ; ils ont pris des mesures en conséquence : il ne semble pas qu'ils s'en portent moins bien. Le public français à son tour se rend compte qu'il doit replacer le Pouvoir exécutif au premier rang qui est le sien, en le libérant des entraves de toutes sortes, qu'une fausse crainte de la dictature lui a fait passer après 1871. Il faudra réduire les droits que le Législateur s'est arrogés, et qui font de lui le véritable Gouvernement... un Gouvernement de 900 membres hésitants, d'opinions contraires, et trop souvent tenus par leurs électeurs (1). Le salut ne viendra que de l'autorité et du respect rendus au Pouvoir exécutif, de la responsabilité plus grande des gouvernants par des moyens que nous n'avons pas à chercher ici, mais qu'il faudra trouver. La suppression de l'initiative dépensière du Parlement devrait s'intégrer dans une réforme plus vaste, dans une révision constitutionnelle d'envergure qui dérouille les rouages de l'administration, rajeunisse l'esprit de nos institutions, et s'adapte aux nécessités de l'heure présente, dont la solution ne peut venir que d'un Gouvernement fort.

Doit-on craindre de le voir venir tyrannique ? Nous ne le pensons pas du tout. S'il le voulait, sous sa forme anonyme actuelle, il le pourrait être bien davantage, et nous ne voyons pas quelle responsabilité encourraient les 900 membres qui, à la place du Cabinet, gouvernent en fait trop souvent la France. Il conviendrait seulement d'organiser, contre les menées toujours possibles d'un ministère qui jouerait en République à l'illégalité, une exception d'inconstitutionnalité, permettant à tout individu lésé dans ses droits de demander aux tribunaux ordinaires la non-

(1) cf. RENAN et JAURÈS.

application d'une loi ou d'une mesure gouvernementale contraire à la Constitution, aux Droits de l'Homme et du Citoyen, aux principes moraux et de droit naturel généralement reçus dans toute société humaine civilisée. (2).

Il y a quelques temps encore, nous n'avions pas beaucoup d'illusion au sujet de cette réforme désirée par la grande majorité des Français. Il semblait que le Parlement ne voudrait jamais consentir à une pareille mesure jugée inutile ou dangereusement fasciste. Nous n'avions pas de chance de la voir réalisée de si tôt et sans doute aurait-il fallu encore de nombreuses discussions pour qu'on comprît en haut lieu qu'il y a là quelque chose à faire. Les très graves événements qui se sont produits à Paris lors de la démission des cabinets Chautemps et Daladier ont d'un coup balayé toutes les hésitations, imposé la volonté populaire, changé la face des choses. M. Doumergue, chargé de former un Cabinet d'Union Nationale, avait envisagé les possibilités d'une dissolution et de la révision des textes de 1875. Certains, qui n'ont rien appris, craignent encore. A cet égard, M. Flandin semble moins audacieux que MM. Doumergue et Tardieu, et, refusant de se plier au « politique d'abord » envisage la réforme des institutions comme le couronnement dans l'avenir du rétablissement économique. En tous cas, rendre à l'Exécutif une partie des pouvoirs dont on l'a peu à peu dépouillé, serait-ce, comme se plaisent à dire quelques-uns, diminuer le prestige de l'Assemblée ? Certes pas. Les Chambres, moins exposées à la démagogie, préservées contre les erreurs qui les perdent aujourd'hui, soumises pour ce qui n'est pas leur fonction propre aux directives du Gouvernement, por-

(2) HAURIU : *Droit Constitutionnel*.

teraient une moins grande responsabilité des événements devant la Nation et verraient de ce fait leur prestige croître, et les critiques qui s'élèvent contre elles se taire ou se diriger utilement vers un autre but. Tous les changements raisonnés et sagement entrepris et conduits valent mieux que la vie au petit bonheur, sans prévoyance du lendemain, sans souci des graves difficultés qui peuvent un jour naître de la négligence des élus. Si des réformes profondes n'étaient pas entreprises, nous pourrions aller qui sait où ? Aux pires excès dans lesquels le régime à son tour sombrerait, faute de l'avoir soigné assez tôt.

L'autorité dont jouissait au Parlement M. Gaston Doumergue lui permit d'obtenir les pleins pouvoirs financiers, pour mener à bien la lourde tâche de relèvement monétaire et économique.

La loi du 28 Février 1934, portant fixation du budget général 1934, décida en effet dans son article 36 (3) : « Le Gouvernement est autorisé jusqu'au 30 Juin 1934 à prendre nonobstant toutes dispositions législatives contraires, par décrets rendus en Conseil des Ministres et contresignés du Président du Conseil et du Ministre des Finances, les mesures d'économie qu'exigera l'équilibre du budget. Ces décrets seront soumis à la ratification des Chambres avant le 31 Octobre 1934. Ils auront force exécutoire jusqu'à la décision du Parlement. »

Ainsi, les représentants eux-mêmes reconnaissaient-ils l'urgence et la nécessité de laisser le Gouvernement réparer leurs abus démagogiques.

(3) *Journal Officiel*, du 5 Avril 1934.

Déjà, en 1926, M. Poincaré s'était vu, dans des circonstances semblables, et pour les mêmes motifs, accorder des droits analogues. N'est-ce pas une preuve suffisante que le Gouvernement, moins sensible que les Chambres aux sollicitations multiples de l'électeur, est aussi mieux placé pour juger de l'utilité des dépenses ?

Il faut donc espérer que, même après le départ de M. Doumergue, un vaste programme de rénovation sera entrepris et conduit jusqu'au bout, tôt ou tard.

Evidemment, il n'y a pas que le système des lois constitutionnelles à modifier. Certaines grandes crises récentes ont montré que l'esprit des institutions et des hommes est à changer à son tour, ou plutôt avant toutes autres choses. La refonte des lois ne donnerait pas ce qu'on peut en attendre si l'esprit qui animera les suivantes est le même que celui qui règne actuellement.

L'esprit des institutions ? Nous voulons dire — et pour nous en tenir au sujet de notre thèse, autant financier que constitutionnel — qu'il ne servirait à rien de réunir un Congrès exceptionnel au Palais de Versailles, si, demain par exemple les mêmes errements économiques devaient guider les Gouvernants. Le droit pour les députés de proposer les dépenses, leurs tendances démagogiques, a fait, croyons-nous, un grand mal ; les principes directeurs de l'économie contemporaine en ont fait autant. Si les mêmes théories étatiques et socialisantes inspirent les ministres de demain, ou si l'on se contente de mettre, à la place de l'économie interventionniste souhaitable, une économie non pas organisée mais dirigée, nous avons grand'chance de ne pas voir de sitôt notre situation se rétablir. De même,

si, à l'autorité rendue à l'Exécutif, s'opposent bientôt à nouveau les impérieuses menaces des groupements inférieurs et des syndicats de tous genres, aucun progrès n'aura été réalisé; on l'a fort bien compris dans un grand pays voisin où les corporations ont été revêtues de droits très importants pour tout ce qui concerne leur rôle économique dans la production, mais où le pouvoir central s'est réservé la principale puissance d'organisation, de contrôle et de direction. (4).

Nous avons parlé aussi de l'esprit des hommes. En effet, à la base de tous les désordres se trouve une déficience morale. Quelle que soit la forme constitutionnelle adoptée, l'harmonie des lois édictées par l'Assemblée Nationale, l'intelligence des mesures prises, le changement ne sera pas grand si, bientôt, les représentants se laissent aller aux mêmes faiblesses égoïstes qu'aujourd'hui. Il est inutile en effet de parler de révision si, demain, les élus ne consentent pas à prendre la plus haute idée de leur rôle et de leurs devoirs. Que les représentants aient le courage de révéler à ceux qui les élisent les tristes mais fatals résultats d'une méthode consistant à faire sortir de la poche des uns ce qui entre dans la poche des autres, jusqu'au jour où les premiers n'ayant plus rien tout le monde souffre de la misère : la moralité publique s'en trouvera redressée et alors, mais alors seulement, l'espoir prendra corps de voir la prospérité s'établir dans le Pays, plus bienfaisante que les indemnités de toutes sortes actuellement distribuées, parfois sans raison et sans limite, aux classes les plus influentes...

(4) V. Critique du Régime économique actuel dans Antonin de MUN : *Dictature ou Parlement*.

Ce sont en somme les vœux qu'exprimait M. Perreau, et devant la réalisation desquels nous sommes demeurés et demeurons sceptiques, tant qu'un Gouvernement écouté et assuré de sa continuité n'aura pas donné l'exemple.

Nous voilà loin de la réforme de l'initiative parlementaire en matière de dépenses. Nous avons abandonné le terrain positif pour aborder celui de la morale. Ce n'était point inutile à une époque où l'on croit tout transformer en modifiant les contingences et où l'on refuse de s'attaquer au germe unique des maux présents. Ces considérations n'interdisent du reste pas de s'atteler au plus tôt à la correction des lois. Une fois l'autorité restaurée, la moralité publique sortira plus facilement des excès qui l'ont obscurcie. Il en reste assez en notre pays pour qu'on puisse espérer dans la réussite des mesures qu'il est nécessaire de réaliser au plus tôt, même si les difficultés présentes se font moins lourdes.

Dans notre introduction, nous avons en effet placé l'étude des réformes que nous proposons sous le signe de la crise financière actuelle et du grave déficit de notre budget. Il ne faudrait pas croire, cependant, qu'en période de plus values budgétaires les erreurs que nous avons signalées comme imputables aux droits excessifs du Parlement soient moins à craindre qu'aujourd'hui. Au contraire, avec de pareilles méthodes, ces époques qui pourraient fournir l'occasion de constituer des réserves sérieuses, ne font que préparer le déficit à venir sous la forme des dépenses nouvelles. M. Léon Say avait raison d'écrire : « Les plus values... ont été consommées par des ouvertures de crédits au fur et à mesure qu'elles ont été constatées. » C'était en 1881; depuis, il y a eu les fameux fonds de Trésorerie

amassés par M. Chéron, disparus comme par enchantement. Devrons-nous attendre que la France, saignée des 4/5 de sa fortune en 1928, perde ses dernières ressources pour appliquer aux maux qui la rongent les remèdes qui la sauveraient ?

VU : *Le Doyen,*
EDGARD ALLIX.

VU : *Le Président de la thèse,*
ACHILLE MESTRE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLETY.

BIBLIOGRAPHIE

I. — Ouvrages généraux

- ALLIX. — Traité élémentaire de Science des finances et de Législation financière française.
- BOUCARD et JÈZE. — Eléments de Science des Finances.
- JÈZE. — Le Budget.
- Cours de Science des finances et de Législation financière.
- STOURM. — Le Budget.
- LEROY-BEAULIEU. — Traité de la Science des Finances.
- GIDE. — Cours d'Economie Politique.
- REBOUD. — Précis d'Economie Politique.
- A. GIRAULT. — Principes de Colonisation et de Législation coloniale.
- ROLLAND, LAMPUÉ, DU ROSLAN, etc. — Précis de Législation coloniale.
- DECLAREUIL. — Histoire du Droit Public français.
- J. BARTHÉLÉMY. — Introduction du Régime parlementaire sous Louis XVIII et Ch. X. — Essai sur le travail parlementaire et le système des Commissions.
- DUGUIT et MONNIER. — Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789.
- L. DUGUIT. — Traité de Droit Constitutionnel.
- ESMEIN. — Eléments de Droit Constitutionnel.
- E. BOUTMY. — Etudes de Droit Constitutionnel.
- MIRKINE GUETZEVITCH. — Droit Constitutionnel international.
- Hauriou. — Précis de Droit Constitutionnel.
- Précis de Droit Administratif et de Droit Public.

II. — Ouvrages spéciaux

- JARCHER. — L'initiative parlementaire en France.
- DE LA CHAPELLE. — Les finances de guerre de la France.
- JÈZE. — Les finances de guerre de l'Angleterre.
- NECKER. — De la Révolution Française.
— De l'Administration des Finances de la France.
— Du Pouvoir exécutif dans les grands Etats.
- DE CORNEMIN. — Le Conseil d'Etat envisagé comme Conseil et comme Jurisdiction dans notre Monarchie Constitutionnelle.
- L'USTEL DE COULANGES. — Histoire des institutions politiques de l'ancienne France.
- VOLTAIRE. — Essai sur les mœurs et l'esprit des Nations.
- DE TOCQUEVILLE. — L'Ancien Régime et la Révolution.
- P. DUBOIS-RICHARD. — L'organisation technique de l'Etat (préf. de M. Germain Martin).
- V. DE MARCÉ. — Le contrôle des Finances en France et à l'Etranger.
- J.-J. CLAMAGERAN. — Les Finances de la France (1814-1885).
- VITROLLES. — Mémoires.
- Benjamin CONSTANT. — Mémoires sur les Cent jours.
Principes de politique applicables à tous les Gouvernements représentatifs et particulièrement à la Constitution actuelle de la France.
- MADELIN. — La Révolution Française.
- P. GAROTTE. — La Révolution Française.
- MATHIEZ. — La Révolution Française.
- MACAULEY. — Essai sur l'histoire d'Angleterre.
- ERSKINE MAY. — Parliamentary Practice.
Histoire Constitutionnelle de l'Angleterre.
- Louis MICHON. — L'initiative et la réforme du travail législatif.
- DUPRIEZ. — Les ministres dans les principaux pays de l'Europe et de l'Amérique.
- DE FRANQUEVILLE. — Le Gouvernement et le Parlement britanniques.
- A. TARDIEU. — La réforme de l'Etat.
— L'heure de la décision.
- Antonin de MUN. — Dictature ou Parlement.
- A. VANDAL. — L'avènement de Bonaparte.
- MALLET et ISAAC. — Histoire contemporaine.
- A. SIEGFRIED. — L'Angleterre d'aujourd'hui. Son évolution économique et politique.
— La Crise britannique au XX^e siècle.
— Les Etats-Unis d'aujourd'hui.

III. — Thèses, Cours, Périodiques et Archives

- LÉON SAY. — Cours professés à l'Ecole libre des Sciences politiques (Bibliothèque de l'Ecole).
- BOULLOCHE. — Cours de finances.
- RIST. — Cours 1930-31 et 1931-32.
- MORAND. — Cours de législation algérienne.
- MILLIOT. — Législation algérienne.
- JÈZE. — Revue de Science et de Législation financières 1907 : Le Budget au point de vue juridique.
- PERREAU. — Revue de Science et de Législation financières 1902.
- G. SALANN. — Chronique législative, Annales des Sciences Politiques, Mai 1900.
- Thèse de M. BUTY. — Le vote du budget et l'amélioration des méthodes de travail parlementaire, Paris 1926.
- Thèse de M. BRIDON. — L'initiative parlementaire en matière de lois de finances, Paris 1902.
- P. LEROY-BEAULIEU. — L'Economiste français, 5 Mars 1898 : « De la croissance comparée du budget français et du budget britannique. »
- Thèse de M. BARBÉ. — Le vote du budget en Angleterre, Caen 1904.
- Thèse de M. BIGNON. — De l'initiative parlementaire chez les Anglais, Paris 1901.
- Thèse de M. WAHL. — De l'initiative des membres du Parlement en matière financière, Paris 1904.
- J. BARDOUX. — Articles du *Temps*.
- Thèse de M. NIVEAU DE VILLEDARY. — Le Conseil National Economique, Bordeaux 1926.
- Archives Parlementaires.
- Annales des Sciences politiques.
- Journal Officiel*.
- Rapports législatifs.
- Articles du *Temps*, du *Journal des Débats* et de la *Dépêche de Toulouse*.
- Cours de M. CAUDEL, à l'Ecole des Sciences Politiques.
- Revue Hebdomadaire*. — J. BAINVILLE ; Les débuts de la III^e République.
- P. DE QUIRIELLE. — Articles du *Journal des Débats*.
-

TABLE DES MATIERES

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIERE PARTIE	
Historique du droit d'engagement des dépenses	
SECTION I. — Droit d'initiative sous l'ancienne Monarchie	11
§ 1. — Les Etats Généraux	11
§ 2. — Régime différent sous l'ancienne monarchie anglaise....	13
§ 3. — Les Parlements	14
SECTION II. — Le droit d'initiative et la Révolution Française	15
§ 1. — Le droit d'initiative dans la Constitution de 1791	16
§ 2. — Le droit d'initiative sous les Constitutions Girondine et Montagnarde	18
§ 3. — Le droit d'initiative sous le Directoire	20
SECTION III. — Le droit d'initiative sous le Consulat et l'Empire	24
§ 1. — Le projet de Siéyès	24
§ 2. — Les Constitutions de l'an VIII, de l'an X et de l'an XII.	25
§ 3. — Résultats du droit d'initiative financière réservé au Gouvernement	26
§ 4. — L'initiative financière dans l'acte additionnel de 1815 ..	27
§ 5. — Le droit d'initiative financière dans le projet de Consti- tution de 1815	28
SECTION IV. — Le droit d'initiative financière sous la Restauration ..	29
§ 1. — Le projet de Constitution voté par le Sénat	29
§ 2. — La Charte de 1814	31
§ 3. — Le droit d'initiative dépensière dans la Charte de 1814..	33
SECTION V. — Le pouvoirs d'engagement de dépenses sous la Monarchie de Juillet	37
Le droit d'initiative au Gouvernement et au Parlement	37
SECTION VI. — Les pouvoirs d'engagement de dépenses sous la II ^e République	39
Reconnaissance du droit d'initiative et d'amendement	39
SECTION VII. — Le droit d'initiative financière sous le Second Empire..	41
§ 1. — L'Empire autoritaire ; Le droit d'initiative réservé à l'Empereur	41
§ 2. — L'Empire libéral ; Reconnaissance progressive du droit d'amendement	43
SECTION VIII. — L'Assemblée Nationale de 1875 et la reconnaissance du droit pour les représentants d'engager les dépenses.	45
SECTION. IX. — Essai de justification par les orateurs libéraux, au cours du XIX ^e siècle du droit reconnu au Parlement d'enga- ger les dépenses	46

DEUXIEME PARTIE

Les pouvoirs d'engagement de dépenses reconnus aux parlementaires après la Constitution de 1875 et les abus qui en sont résultés.

	Pages
SECTION I. — L'initiative financière dans la Constitution de 1875 ..	49
§ 1. — Droit d'initiative reconnu aux représentants	49
§ 2. — Abus du droit d'initiative financière aux mains des Parlementaires	53
§ 3. — Les abus du droit d'initiative financière populaire aux Etats-Unis	59
SECTION II. — L'initiative financière en Angleterre	60
§ 1. — Organisation du Ministère des finances en Angleterre ..	62
§ 2. — Les Estimates et le fonds consolidé	63
§ 3. — La discussion du projet de budget en Comité	65
§ 4. — Le droit d'amendement et le <i>standing order</i> de 1866..	67
§ 5. — Le vote du Budget	69
§ 6. — Résultats donnés par la pratique anglaise	71
SECTION III. — Limitation pour les députés, du droit d'engager les dépenses : La réforme du règlement	72
§ 1. — Essai de réforme absolue	72
§ 2. — Campagne menée en faveur de la réforme du règlement..	75
§ 3. — Modification des articles du règlement en 1900	76
§ 4. — Amendements au règlement ; Nouvelle sanction en 1920..	80
§ 5. — La dernière modification au règlement en 1934	85
SECTION IV. — Les méthodes françaises pour la préparation et le vote du Budget	86
§ 1. — Préparation du Budget	86
§ 2. — Examen de la Commission des Finances	87
§ 3. — Evaluation des dépenses	89
§ 4. — Vote du Budget	91
§ 5. — Adjonctions budgétaires	92
§ 6. — Priorité du vote des dépenses	94
§ 7. — Spécialité budgétaire	95

TROISIEME PARTIE

Moyens constitutionnels de limiter les pouvoirs d'engagement de dépenses du Parlement.

SECTION I. — Accroissement des dépenses dû à l'initiative parlementaire depuis la guerre	100
§ 1. — Accroissement des dépenses en tous pays	100
§ 2. — Appréciation du régime représentatif quant à ses résultats financiers	105

SECTION II. — Remèdes portés en quelques pays aux abus de l'initiative parlementaire	107
§ 1. — Quelques cas particuliers	108
§ 2. — Allemagne et Prusse	109
	Pages
§ 3. — Espagne	111
§ 4. — Amérique du Sud	112
§ 5. — Appréciation critique de ces remèdes	114
SECTION III. — De quelques mesures immédiates à appliquer en France	115
§ 1. — Du fonds consolidé	117
§ 2. — Limitation des droits de la Commission des Finances ..	120
§ 3. — D'une stricte évaluation des dépenses	122
§ 4. — Egalité entre la Chambre et le Sénat quant au vote des lois de Finances	124
§ 5. — De quelques mesures partielles	126
§ 6. — Difficulté d'application de ces mesures	129
§ 7. — Insuffisance des moyens tenant à une réforme du règlement.	131
SECTION IV. — Du privilège accordé au Gouvernement pour la proposition des dépenses	132
§ 1. — Opinions de quelques Parlementaires	132
§ 2. — Applications défectueuses de cette réforme	136
§ 3. — Essai de justification de cette prérogative gouvernementale ..	138
§ 4. — Quels résultats pratiques peut-on attendre de la réforme? ..	142
SECTION V. — Un exemple pour le Constituant Français : La Législation financière coloniale	150
§ 1. — Les Colonies	151
§ 2. — Le budget algérien	154
§ 3. — Résultats obtenus par cette législation restrictive du droit des élus	157
SECTION VI. — Mesure restrictive temporaire adoptée par le Ministère Doumergue	160
§ 1. — Le vote global des dépenses dans le Budget de 1934 ..	161
§ 2. — Cette mesure doit-elle être généralisée ?	162
SECTION VII. — Quelques réformes complémentaires dans les méthodes de travail du Gouvernement, en matière financière..	165
§ 1. — Extension des pouvoirs du Ministre des Finances et création d'un secrétaire général permanent.....	165
§ 2. — Moyens d'arriver à une stricte évaluation des crédits..	167
§ 3. — Pouvoirs accordés au Conseil National Economique dans la proposition des dépenses nécessaires	171
§ 4. — Discussion rapide de la loi de règlement	171
CONCLUSION	173

